



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ МОЛДОВЫ

ШКОЛА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

**Реформа местного публичного управления: от
структуры к функциям – модель интегрированной
функциональной административной реформы
(RAFI)**

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

Реформа местного публичного управления: от структуры к функциям – модель интегрированной функциональной административной реформы (RAFI)

Предлагаемая государственная политика была разработана на основе меморандума о взаимопонимании, подписанного между Государственным Университетом Молдовы, Школой государственного управления и СМІ – Фондом мира имени Мартти Ахтисаари в рамках проекта "Поддержка институционализированного и устойчивого диалога по АТО Гагаузия", реализуемого СМІ при поддержке Швеции.

СОДЕРЖАНИЕ

1.	Вступительные замечания	5
2.	Контекст и проблема.....	6
	<i>2.1. Социально-Демографический контекст: депопуляция, миграция и территориальная фрагментация.....</i>	6
	<i>2.2. Экономический и финансовый контекст: уязвимость местной автономии.....</i>	6
	<i>2.3. Институциональный и административный контекст: низкий потенциал и функциональная перегрузка.....</i>	7
	<i>2.4. Нормативный контекст и государственная политика: неполные реформы и отсутствие преемственности</i>	7
	<i>2.5. Необходимость смены парадигмы</i>	7
	<i>2.6. Постановка государственной проблемы</i>	8
	<i>2.7. Что представляет собой интегрированная функционально-административная реформа (RAFI)?.....</i>	8
3.	Цель предлагаемой государственной политики "Интегрированная функционально- административная реформа"	9
	<i>3.1. Главная цель предлагаемой государственной политики</i>	10
	<i>3.2. Конкретные цели предлагаемой государственной политики</i>	10
	<i>3.3. Оказание поддержки в процессе принятия решений</i>	10
	<i>3.4. Методологическое и управленческое основание</i>	10
4.	Направления интегрированной функционально-административной реформы	11
	<i>4.1. Первый уровень – интегрированная административно-функциональная консолидация (реформа не жертвует местной демократией ради некой всеобщей эффективности).....</i>	11
	<i>4.1.1. Предлагаемые направления государственной политики</i>	13
	<i>4.1.1.1. Повышение жизнеспособности местного публичного управления первого уровня и улучшение качества предоставляемых публичных услуг на уровне сообщества путем реорганизации административно-территориальных единиц с населением менее 1000 человек, с целью уменьшения институциональной фрагментации и повышения административного и финансового потенциала.</i>	13

	<i>4.1.1.2. Стимулирование процесса добровольного объединения как единственной демократической формы административно-территориальной консолидации, путем преобразования добровольного объединения в эффективный, предсказуемый и масштабируемый инструмент административно-территориальной консолидации, способный оказать системное влияние на деятельность местного публичного управления</i>	15
	<i>4.1.1.3. Развитие межкоммунитарного сотрудничества (МКС) – функциональный компонент административно-территориальной реформы - через преобразование межкоммунитарного сотрудничества в функциональный, масштабируемый и устойчивый инструмент консолидации местных публичных услуг, способствующий жизнеспособности местных сообществ и постепенному и устойчивому внедрению реформы местного публичного управления.....</i>	17
	4.2. Второй уровень - от районов к уездам	20
5.	Автономное Территориальное Образование Гагаузия	24
6.	Населенные пункты левобережья Днестра	20
7.	Устойчивость и "универсальность" интегрированной функционально-административной реформы	24
8.	Основные этапы реформы и ориентировочный календарь	26
9.	Стратегические выводы и рекомендации	28

1. Вступительные замечания

Реформа местного публичного управления – структурная государственная политика

Реформа местного публичного управления представляет собой одно из самых современных, комплексных и чувствительных направлений структурной государственной политики, оказывающих непосредственное влияние на функционирование административных институтов, качество управления государственными делами и уровень благосостояния населения. С теоретической и практической точки зрения местное публичное управление представляет собой ключевое звено взаимодействия государства с гражданами, а органы публичной власти наиболее близки к повседневным потребностям населения.

В современных государствах с крепкими демократиями функциональное местное публичное управление считается решающим фактором местного экономического развития и территориальной сплоченности. В государствах переходного типа, для которых характерна институциональная хрупкость и ограниченные ресурсы, местное самоуправление часто является пространством системных дисфункций, где концентрируется напряженность между общественными ожиданиями и реальной способностью правящих политических сил воздействовать на ситуацию.

Специфика Республики Молдова в региональном и европейском контексте

Республика Молдова относится к категории европейских государств с незавершенной и фрагментированной административной реформой. Советское наследие вкупе с последующими частичными и обратимыми реформами породило разнородную территориально-административную структуру, лишенную функциональной согласованности и устойчивости.

Хотя принципы децентрализации и местного самоуправления закреплены в Конституции и отражены в национальной нормативной базе, на их реализацию глубоко влияет чрезмерная территориальная раздробленность, слабые административные возможности территориально-административных единиц и структурная финансовая зависимость от государственного бюджета.

В отличие от других государств Центральной и Восточной Европы, в которых произошли функциональные административные реформы, Республика Молдова избегала глубокой реформы местного уровня до настоящего времени, предпочитая постепенные корректировки, которые не касались главной проблемы административной жизнеспособности.

Местное публичное управление между юридической нормой и функциональной действительностью

Одним из парадоксов местного публичного управления в Республике Молдова является огромное несоответствие между существующей нормативной базой и функциональной реальностью в АТЕ. Законодательство наделяет местные органы власти обширными компетенциями в таких важных областях, как образование, социальная работа, местная инфраструктура или местное развитие, не обеспечивая при этом ресурсами и возможностями, необходимыми для их осуществления.

Такое несоответствие приводит к постепенному ослаблению легитимности государственных институтов: именно местные власти, по мнению граждан, несут ответственность за любые системные неполадки, которые те в действительности не в состоянии преодолеть. В то же время зависимость от центральных властей ограничивает

самостоятельность в принятии решений и превращает субнациональные власти в простой административный придаток правительства.

2. Контекст и проблема

2.1. Социально-демографический контекст: депопуляция, миграция и территориальная раздробленность

Республика Молдова переживает один из наиболее сильных демографических кризисов, характеризующихся постоянным сокращением численности населения, массовой внешней миграцией и ускоренным старением населения. В период 2014-2024 гг. численность населения снизилась примерно на 13,6%, на 7,5% снизилась доля молодых людей в возрасте 20-29 лет, в то время как доля пожилых людей в возрасте 60-69 лет выросла на 4,6%, а в сельской местности этот рост проявился еще резче - на 6,2 %.¹ Такие явления - не только социальные вызовы, они являются также структурными факторами, которые напрямую влияют на работоспособность субнационального публичного управления.

В период 2014-2024 гг. во всех районах и в муниципии Бельцы отмечено сокращение населения. В 28 районах сокращение населения составило более 20%. Наибольшее сокращение населения зафиксировано в районе Окница (-29,5%), Леова (-29,2%), Бричаны (-28,7%) и Кантемир (-28,5%). Менее резкое сокращение населения произошло в муниципалитете Бельцы (-5,9%), Яловенском районе (-12,9%) и АТО Гагаузия (-14,9%).²

Депопуляция негативно сказывается на сельской местности, где многие населенные пункты потеряли значительную часть активного населения. Во многих административно-территориальных единицах постоянное население ниже критического порога, необходимого для поддержки минимально функционального административного аппарата. Такая ситуация способствует появлению "формальных" административных образований, которые существуют юридически, но больше не имеют населения, необходимого для выполнения государственных функций.

Территориальная фрагментация, сохраняющаяся, несмотря на демографический спад, усиливает негативные последствия этих тенденций. Поддержание большого количества мелких административно-территориальных единиц в контексте сокращения численности населения приводит к размытию административных ресурсов и увеличению административных расходов на местном и промежуточном уровнях.

2.2. Экономический и финансовый контекст: уязвимость местной автономии

Подлинное местное самоуправление не может быть реализовано без реальной финансовой автономии. В Республике Молдова большинство местных органов публичной власти имеют крайне ограниченную налоговую базу и находятся в сильной зависимости от трансфертов из государственного бюджета. Такая финансовая зависимость ограничивает способность местных властей принимать решения и сводит местное публичное управление к роли управляющего некоторыми ресурсами, выделяемыми центральным уровнем.

Собственных доходов малых административно-территориальных единиц недостаточно для покрытия текущих расходов, не говоря уже о поддержке инвестиций в местную инфраструктуру или развитие. Согласно отчету ОЭСР о бюджете в Республике

¹ Итоговые результаты переписи населения и жилья 2024 года: демографические характеристики населения. https://statistica.gov.md/ro/rezultatele-finale-ale-recensamantului-populatiei-si-locuintelor-2024-characteris-10121_61953.html (дата обращения: 02.02.2026).

² Итоговые результаты переписи населения и жилья за 2024 год: географическое распределение населения. https://statistica.gov.md/ro/rezultatele-finale-ale-recensamantului-populatiei-si-locuintelor-2024-distributi-10121_61877.html (доступ 02.02.2026).

Молдова, опубликованному в 2024 году, около 25% общих расходов местных органов публичной власти финансируются за счет собственных доходов, а остальные обеспечиваются за счет трансфертов из центрального бюджета (~70 %) и других источников (ссуды ~5 %).³ Административная фрагментация приводит к умножению расходов (оплата административного аппарата, обслуживание зданий, коммунальные расходы), не обеспечивая при этом конкретных, измеримых преимуществ для населения.

Такая ситуация противоречит принципам европейской Хартии местного самоуправления, в которой закреплён принцип соответствия между объемом местных полномочий и достаточностью финансовых средств. В отсутствие такого соответствия децентрализация является формальной, без реального функционального содержания.

2.3 Институциональный и административный контекст: низкий потенциал и функциональная перегрузка

Формальное равенство местных сообществ находится в полном противоречии с основными количественными и качественными различиями между ними. Асимметрия территориальной организации территориально-административных единиц проявляется в следующих аспектах: а) по площади, б) по численности населения, в) по степени урбанизации, г) по доходам *на душу населения*, д) по уровню расходов *на душу населения* и т. д.

С институциональной точки зрения местное публичное управление характеризуется сниженным административным потенциалом, определяемым небольшим размером административного аппарата, низким уровнем профессионализации и отсутствием функциональной специализации. Во множестве малых примэрий одни и те же служащие одновременно выполняют обязанности в самых разных областях, таких как бухгалтерский учет, обустройство территории, госзакупки и социальная работа.

Такая функциональная перегрузка влияет на качество административной работы, повышает вероятность совершения ошибок и сокращает способность стратегического планирования. В то же время текучесть кадров и неконкурентная заработная плата препятствуют привлечению и удержанию специалистов.

2.4 Нормативный контекст и государственная политика: неполные реформы и отсутствие преемственности

Нормативная база Республики Молдова в вопросах местного публичного управления в целом совместима с европейскими стандартами. Однако государственная политика в области административной реформы характеризовалась отсутствием преемственности, фрагментарными подходами и избеганием сложных структурных решений.

Преыдушие реформы были в основном сосредоточены на незначительных институциональных корректировках или формальном перераспределении полномочий и не решали фундаментальную проблему, связанную с функциональной жизнеспособностью административно-территориальных единиц. Такая политическая непоследовательность привела к накоплению дефицита доверия к способности государства проводить системные реформы.

2.5 Необходимость смены парадигмы

Существующие функциональные изъяны могут быть устранены путем реформирования местного публичного управления, в рамках которого должна быть осуществлена децентрализация власти и обеспечена местная автономия, укреплен функциональный потенциал местных органов публичной власти, модернизированы публичные услуги – все это на условиях настоящей прозрачности процесса принятия

³ ОЭСР. (2024). Budgeting in Moldova./Бюджетирование в Молдове. <https://one.oecd.org/document/GOV/SBO> (2024) 8/en/pdf (дата обращения: 03.02.2026).

решений и при полноценном участии граждан.

Большинство неудачных или неполных административных реформ в Республике Молдова носили преимущественно структурный характер, сводились к изменению административных границ или институциональных названий и не решали фундаментальную проблему, связанную с функциональными возможностями. Такой подход вызвал сопротивление общества, привел к политической нестабильности и принес скромные результаты.

На попытки реформировать территориальную организацию государственной власти в Республике Молдова в течение трех десятилетий независимости влияли следующие деструктивные факторы: а) разногласия внутри политической элиты по поводу политических и геополитических вариантов, б) весьма противоречивые оценки исторического опыта в вопросах территориального разграничения государственной власти, в) вопросы, связанные с ролью и положением национальных меньшинств в новых реалиях, г) сепаратистские тенденции на юге и востоке республики, д) централизующие рефлексии политического класса, унаследованные от советской административной системы.

В настоящей **Государственной политике** предлагается смена парадигмы: от формальной административно-территориальной реформы к функционально-административной реформе. Акцент смещается от структур к функциям, от институционального существования к производительности, от символического сохранения административных единиц к эффективному оказанию качественных публичных услуг населению.

2.6 Постановка государственной проблемы

Основная государственная проблема, рассматриваемая в настоящем документе, заключается в системных функциональных недостатках местного публичного управления, вызванных несоответствием между:

- демографическим размером административно-территориальных единиц;
- административным потенциалом;
- доступными финансовыми ресурсами;
- объемом и комплексностью возложенных обязанностей.

Такие функциональные недостатки приводят к неравенству в получении публичных услуг, высоким административным расходам, чрезмерной зависимости от центрального уровня и снижению доверия населения к административным учреждениям среднего и местного уровня. При отсутствии структурного вмешательства эти тенденции рискуют обостриться, что повлияет на социальную сплоченность и территориальное развитие.

Следовательно, проблема не в конъюнктурных, а в структурных и системных условиях, требующих глубокой, последовательной и функционально-ориентированной административной реформы.

2.7 Что представляет собой интегрированная функционально- административная реформа (RAFI)?

В этом контексте предлагаемая государственная политика "**Интегрированная функциональная административная реформа (RAFI)**" задумана как последовательная стратегическая основа, объединяющая территориальное, институциональное, финансовое и человеческое измерение субнационального публичного управления.

RAFI - не просто точечная реформа, это **непрерывный, интегрированный, поэтапный и адаптивный процесс системного преобразования.**

В качестве отправной точки в модели RAFI используется функциональная оценка местного публичного управления и поиск применимых решений для

преобразования местных сообществ в демографически, административно, экономически и социально жизнеспособные административные образования.

Модель RAFI предлагает индивидуальный подход к каждому случаю и определяется выраженной неоднородностью административно-территориальных единиц по численности населения, демографической структуре, уровню социально-экономического развития, административным возможностям и географическому расположению. Наличие большого количества малых и обезлюдевших административно-территориальных единиц с низкой налоговой базой и сильной зависимостью от трансфертов из государственного бюджета делает невозможным принятие единых и статических решений по реорганизации и административной консолидации. Индивидуальный подход позволяет соотнести реформы с фактическим функциональным потенциалом местных органов публичной власти, избежать институциональной перегрузки примэрий с ограниченными ресурсами и обеспечить при этом постепенную консолидацию тех, у кого более низкий административный и экономический потенциал.

Еще одна важная особенность модели RAFI касается **адаптации решений к местным особенностям**, что имеет решающее значение для поддержания доступа населения к основным публичным услугам, особенно в таких сельских населенных пунктах, которые слабо подключены к общим сетям или страдают от сильно выраженных процессов миграции и демографического старения.

В то же время, **дифференцированный подход к конкретным локальным ситуациям** способствует эффективному применению принципов местной автономии, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления, к которой присоединилась и Республика Молдова.

Участие местных органов публичной власти и населения в поиске решений, адаптированных к существующему территориальному контексту, повышает одобрение реформы населением, снижает институциональное и политическое сопротивление и позволяет обеспечить **контролируемое управление рисками, связанными с переходным процессом**. В этом смысле индивидуальный подход является важным условием эффективности, легитимности и долгосрочной устойчивости реформы местного публичного управления в Республике Молдова.

RAFI разработана таким образом, чтобы минимизировать социальные и политические издержки, защитить субнациональные территориальные сообщества и извлечь максимальную административную и экономическую выгоду.

При таком подходе, **данная государственная политика (RAFI) предлагает не только техническое решение административной проблемы, но и четкое видение модернизации субнационального публичного управления, ориентированное на граждан и устойчивое развитие местных сообществ.**

3. Цель предлагаемой государственной политики RAFI

Концептуальные рамки: цели предлагаемой политики в отличие от целей реформы.

Необходимо провести четкое различие между целями реформы местного публичного управления, как среднесрочного и долгосрочного процесса системных преобразований, и целями настоящего предложения по государственной политике, как инструмента обоснования, принятия решений и выполнения мер государственного вмешательства.

В этом смысле целями предлагаемой политики не описываются окончательные результаты реформы, а определяется, чего стремится достичь настоящий документ государственной политики: какую проблему проясняет, какие решения структурирует, принятие каких решений облегчает и какую основу для действий предлагает органам публичной власти.

3.1 Главная цель предлагаемой государственной политики

Главная цель предлагаемой здесь государственной политики - предоставить органам, принимающим решения в Республике Молдова, последовательную аналитическую, концептуальную и оперативную основу для инициирования и реализации функциональной реформы местного публичного управления на критериях административной жизнеспособности, институциональной эффективности и территориальной справедливости.

С этой целью настоящее предложение направлено на преобразование реформы местного публичного управления из нестабильной политической темы в предсказуемый, аргументированный и устойчивый процесс государственной политики.

3.2 Конкретные цели предлагаемой государственной политики

Для достижения главной цели в предлагаемой государственной политике преследуются следующие конкретные задачи:

- Тщательное разъяснение и определение проблемы системных функциональных недостатков местного публичного управления путем анализа социально-демографического, экономического, институционального и нормативного контекста.

- Обоснование необходимости государственного вмешательства в область территориально-административной организации путем демонстрации структурного и системного характера выявленной проблемы.

- Разработка последовательной модели интегрированной функциональной административной реформы, выходящей за рамки фрагментарных и строго структурных подходов, использовавшихся в предыдущих реформах.

- Определение и структурирование жизнеспособных вариантов государственной политики для функциональной консолидации местных органов публичного управления на обоих уровнях.

- Оценка институционального, административного и социального воздействия предлагаемых вариантов реформ, включая связанные с ними риски и меры по смягчению последствий.

- Создание поэтапной структуры реализации, которая позволяет органам публичной власти планировать и управлять процессом реформ предсказуемым и контролируемым образом.

- Обеспечение согласованности с европейскими и международными обязательствами Республики Молдова в области местной автономии, надлежащего управления и справедливого территориального развития.

3.3 Оказание поддержки в процессе принятия решений

В предлагаемой политике в качестве косвенной цели ставится поддержка принятия государственных решений путем предоставления аргументированной основы для:

- разработки и принятия нормативной базы, связанной с реформой;
- выстраивания институционального диалога между правительством, парламентом и местными органами публичной власти;
- информирования партнеров по развитию и гражданского общества;
- уменьшения политической и административной неопределенности, связанной с реформой.

3.4. Методологическое и управленческое основание

Сквозной целью предлагаемой государственной политики является укрепление культуры разработки государственной политики на основе анализа, данных и оценки. Документ направлен на продвижение подхода, известного как "evidence-based policymaking" (разработка политики, основанной на фактических

данных/доказательствах), при котором решения касательно реформы местного публичного управления основываются на объективных критериях и оценке потенциального воздействия.

Что касается методологического параметра, предлагаемая политика способствует не только успешному осуществлению реформы местного публичного управления, но и в целом совершенствованию процесса разработки государственной политики в Республике Молдова.

4. Направления интегрированной функционально-административной реформы (RAFI)

Важное замечание: При разработке концепции функциональной архитектуры местного публичного управления, согласно модели RAFI, мы исходили из того, что реформы децентрализации, в первую очередь нацеленные на увеличение функционального потенциала, местных государственных финансов, разграничение и передачу имущества, стимулирование местного экономического развития, могут быть ускорены и углублены параллельно и в дополнение к предлагаемым мерам и направлениям государственной политики.

4.1 Первый уровень - интегрированная административно-функциональная консолидация (реформа не жертвует местной демократией ради некой всеобщей эффективности)

Консолидация административно-территориальных единиц воспринимается как предпосылка для повышения административного потенциала местных органов публичной власти брать на себя и управлять расширенными возможностями в эффективных институциональных рамках. В то же время административная консолидация является лишь одним из инструментов достижения конечного результата реформы, который заключается в создании устойчивых и функциональных местных сообществ.

Поэтому действия по реформированию должны быть направлены на укрепление не только административных органов, но, прежде всего, местных сообществ, которые должны стать пространствами социальной сплоченности, демократического участия и устойчивого развития.

Контекст и обоснование

В процессе административно-территориальной реорганизации выбор конкретного сценария никогда не бывает нейтральным или чисто техническим. Выбор между большими или меньшими административно-территориальными единицами предполагает компромисс между главными целями реформы: административная эффективность, институциональный потенциал, местная демократия, социальная сплоченность и политическая легитимность.

В этой связи, как показывает международный опыт, в более крупных административно-территориальных единицах, как правило, повышается административная эффективность и улучшаются возможности для оказания публичных услуг, но в то же время создаются серьезные риски, связанные с территориальной близостью структур управления и демократическим участием на местном уровне. Маленькие сообщества обеспечивают более благоприятную основу для прямого участия граждан, сохранения общинной идентичности и укрепления доверия к местным институтам.

Таким образом, реформа, нацеленная на административно-территориальные единицы меньшего или среднего размера, может быть оправдана не только соображениями административных традиций, но и как осознанный стратегический выбор

в пользу демократии участия и социальной стабильности. В ситуации, когда молдавское общество испытывает на себе давление множества факторов - миграция, поляризация, экономическая и информационная уязвимость – любое структурное вмешательство, влияющее на идентичность местных сообществ, должно выбираться с осторожностью, чтобы не вызвать внутреннюю напряженность или отказ.

Этот параметр тем более важен в нынешней ситуации Республики Молдова, которая проходит ускоренный процесс присоединения к Европейскому Союзу. Административно-территориальная реформа происходит не в политическом и социальном вакууме, а в исторический момент, когда молдавское общество должно оказать массовую поддержку стратегическому направлению присоединения к Европейскому Союзу. В этих условиях социальная сплоченность, доверие к государственным институтам и одобрение структурных реформ становятся необходимыми ресурсами для успеха европейского проекта.

Административно-территориальная реформа, воспринимаемая как навязанная, чрезмерно разрушительная или связанная с потерей местной идентичности, может усилить опасения населения, подпитывать поляризующие нарративы и спекулятивные политические темы и снижать легитимность государственных институтов. И наоборот, подход, при котором сохраняется участие населения в местном самоуправлении и который позволяет избежать чрезмерной концентрации административных решений, может способствовать укреплению социального договора и более широкому признанию реформ, необходимых для процесса присоединения к ЕС.

В этом смысле выбор в пользу малых административно-территориальных единиц следует интерпретировать не как отказ от эффективности, а как стратегический выбор, направленный на сохранение демократической территориальной близости и предотвращение социальной фрагментации в то время, когда общественное согласие имеет решающее значение. Структурные реформы должны быть не только технически эффективными, но и совместимыми с социальными реалиями и основной целью европейской интеграции.

Текущая ситуация

Для местного публичного управления Республики Молдова первого уровня характерна высокая степень фрагментации: в начале 2025 года было 898 местных органов власти (МОВ), из которых, согласно данным переписи 2024 года, 333 МОВ (37,1%), в которых проживает менее 1000 человек, что в совокупности составляет 9,5% населения страны. Еще в 345 примэриях (38,4%) проживает от 1000 до 2000 человек, что составляет 30% населения страны. Всего 75,5% МОВ находятся ниже порога в 2000 жителей, что составляет 30% населения.

Если учесть, что "3000 жителей" представляют собой "порог жизнеспособности" (по расчетам правительства), который также лежит в основе процесса добровольного объединения, то 783 примэрии (87,2%) находятся ниже этого порога и охватывают только 40,4% населения.

Проблема государственной политики

Главная проблема государственной политики заключается в том, что нынешняя структура первого уровня местного публичного управления включает в себя чрезмерное количество административно-территориальных единиц ниже "минимального" порога демографической жизнеспособности, которые не могут адекватно нести основную миссию местной администрации: оказание качественных публичных услуг населению.

4.1.1 Предлагаемые направления государственной политики

4.1.1.1. Повышение жизнеспособности местного публичного управления первого уровня и улучшение качества предоставляемых публичных услуг на уровне сообщества путем реорганизации административно-территориальных единиц с населением менее 1000 человек, с целью уменьшения институциональной фрагментации и повышения административного и финансового потенциала.

Категория административно-территориальных единиц с населением менее 1000 человек представляет собой самый "уязвимый" сегмент местного публичного управления. В Республике Молдова 333 примэрии (37,1%) обслуживают только 9,5% населения, что приводит к чрезмерной фрагментации, непропорциональным административным расходам и слабым возможностям предоставления публичных услуг. Сохранение этих примэрий подрывает эффективность местного самоуправления и требует их реорганизации в качестве первого стратегического шага в рамках *Интегрированной функционально- административной реформы*.

Для обеспечения институциональной устойчивости предлагается реорганизовать административно-территориальные единицы путем их административной интеграции в более крупные и функциональные структуры.

В основе предлагаемой административно-территориальной реорганизации лежит критерий минимального размера местной администрации, рассчитанный по количеству жителей (<1000).

В то же время этот подход должен быть достаточно гибким, чтобы при определенных условиях обеспечивать сохранение и функционирование административно-территориальных единиц даже при населении ниже установленного порога. Другими словами, к каждой АТЕ необходимо найти индивидуальный подход исходя из выраженной неоднородности административно-территориальных единиц с точки зрения численности населения, демографической структуры, уровня социально-экономического развития, административных возможностей и географического положения, а решение должно учитывать специфику конкретного населенного пункта.

Аргументы в пользу реорганизации административно-территориальных единиц с населением менее 1000 человек:

1. Реорганизация административно-территориальных единиц, в которых проживает **менее 1000 жителей, представляет собой "первый стратегический шаг" в рамках интегрированной функционально- административной реформы (RAFI)**. Это структурный выбор (37% примэрий), продиктованный необходимостью укрепления административного потенциала, уменьшения институциональной фрагментации и повышения качества местных публичных услуг.
2. Установление порога в 1000 жителей в качестве первого критерия реорганизации административно-территориальных единиц первого уровня представляет собой поэтапный стратегический вариант, отражающий **необходимость обеспечения баланса между административной эффективностью, местной демократией и социальным одобрением реформы**.
3. Порог в 1000 жителей достаточно низок, чтобы позволить целенаправленное вмешательство, избежать обобщенного подхода к объединениям и поддерживать **постепенный характер реформы**.
4. Слияние АТЕ малых размеров представляет собой **устойчивый инструмент реформы, совместимый с европейской передовой практикой** и с целью модернизации местного публичного управления в перспективе европейской интеграции.

5. Любая административно-территориальная реформа предполагает идентичностную напряженность и сопротивление со стороны затронутого населения. "Критерий 1000 жителей" - это реалистичный порог для *постепенной реформы, которая может быть принята обществом*.
6. Такой подход *защищает принципы местной демократии и территориальной близости правительства*. Установление такого "умеренного порога" сохраняет большинство сообществ в их нынешнем виде, позволяет избежать чрезмерного сокращения представительских структур местного уровня, подтверждает принцип subsidiarity при оказании местных услуг.
7. *Избегание социальной поляризации имеет решающее значение не только для одобрения реформы местного публичного управления, но и для поддержания стабильности и общественного согласия, необходимого для европейского пути Республики Молдова*. Реформа, воспринимаемая как разрушительная или навязанная, может усилить напряженность в местных общинах и ослабить поддержку гражданами курса ускоренных реформ, требуемых в процессе присоединения к Европейскому Союзу, тем самым создавая прямые риски для успеха европейской интеграции.
8. Реорганизацию АТЕ с населением менее 1000 человек можно рассматривать как *начальный этап*, имеющий весомое, но при этом предсказуемое воздействие, который выборочно уменьшает фрагментацию, создает институциональные структурные прецеденты и возможность консолидации институционального опыта и корректировки механизмов реализации перед переходом на другой этап административно-территориальной консолидации

Таким образом, реорганизация административно-территориальных единиц ниже порога в 1000 жителей представляет собой поэтапный стратегический вариант, направленный на реорганизацию нежизнеспособных административно-территориальных единиц, уменьшение чрезмерной фрагментации без создания непропорциональной социальной и политической напряженности. Данное направление реформы позволяет сделать реалистичный первый шаг в рамках реформы RAFI, сохраняя демократическую территориальную близость и поддерживая социальную сплоченность в решающий момент на европейском пути Республики Молдова.

Приоритетные меры государственной политики / стратегические направления действий:

1. Разработка и принятие нормативной базы, которая должна закрепить:
 - демографический критерий (<1000 жителей) как порог реорганизации;
 - допустимые типы реорганизации (слияние, поглощение, создание новой АТЕ);
 - формы и способы представления интересов жителей объединенной/реорганизованной АТЕ в рамках новых административно-территориальных структур;
 - принципы реформы: поэтапность, subsidiarity, участие общественности;
 - механизмы консультаций с населением;
 - принципы и критерии "индивидуализированного" подхода в процессе реорганизации с учетом потенциальных отклонений от общей нормы;
 - дополнительные элементы реформы местного публичного управления и их связь с процессом нормативной административно-территориальной реорганизации: добровольное объединение, межкоммунитарное сотрудничество, связь с местными инициативными группами (МИГами) и т. д.
2. Разработка и утверждение *"Оперативной методики административно-территориальной реорганизации"*.
3. Создание новых административных центров для объединенных населенных пунктов, появившихся в результате одного из установленных видов реорганизации.

4. Разработка организационно-функциональной основы для *Единых центров предоставления услуг (CUPS)*, наличие этих подразделений в объединенных/реорганизованных населенных пунктах, а также их связь с *"Единым окном"* в примэриях.
5. Создание *"Фонда территориальной консолидации"* для покрытия расходов на переходный период, пакет поддержки новым АТЕ, цифровизацию местных публичных услуг и т. д.
6. Разработка и внедрение *"Коммуникационной стратегии"* - одной из главных опор, необходимых для обеспечения успеха реформы.
7. Создание *"Рамочной основы для мониторинга и оценки"*, необходимой чтобы впоследствии выбрать направление для дальнейшего продолжения и развития реформы.

Таким образом, для реализации данного сценария нужен хорошо продуманный пакет законодательных, институциональных, финансовых мер и механизмов консультаций с населением, направленных на сокращение фрагментации, увеличение административного потенциала и улучшение местных публичных услуг без ущерба для социальной сплоченности и местной демократии.

4.1.1.2. Стимулирование процесса добровольного объединения как единственной демократической формы административно-территориальной консолидации, путем преобразования добровольного объединения в эффективный, предсказуемый и масштабируемый инструмент административно-территориальной консолидации, способный оказать системное влияние на деятельность местного публичного управления.

Добровольное объединение по своей административной природе представляет собой инструмент административно-территориальной реорганизации, направленный на укрепление институционального потенциала местных органов публичной власти и повышение качества публичных услуг, предоставляемых гражданам.

В то же время, благодаря своему прямому влиянию на идентичность сообществ, местную социальную сплоченность и отношения между властями и гражданами, добровольное объединение выходит за рамки строго технического измерения, представляя собой политический, социальный и административный процесс.

Исходя из этих соображений, добровольное объединение должно рассматриваться не только как инструмент административно-территориальной реорганизации, но и как государственная политика, оказывающая влияние на демократию участия и территориальную солидарность, главные неотъемлемые условия (*sine qua non*) для успеха реформы местного публичного управления.

Легитимность процесса добровольного объединения определяется эффективным участием граждан, а его устойчивость обусловлена поддержанием социальной сплоченности между интегрированными местными сообществами. Следовательно, добровольное объединение может стать инструментом укрепления демократии участия и территориальной солидарности, если оно сопровождается подлинными консультациями, инвестиционным равенством и защитой местной идентичности.

Именно из этих соображений добровольное объединение является одной из немногих структурных реформ, которые могут быть проведены демократически, "снизу вверх", и которые могут превратиться в политику социальной сплоченности и форм управления, предполагающих участие общественности. Такая политика окажет непосредственное влияние на местное публичное управление.

По состоянию на сентябрь 2025 года два кластера административно-территориальных единиц (Леова, Фалешты) уже объединены. Несколько других кластеров

ведут активные дискуссии о слиянии, растет число примаров, анализирующих возможности для объединения. Эти подвижки знаменуют собой формирование экосистемы на основе данной реформы при поддержке расширяющейся сети экспертов и партнеров по развитию. Нынешняя система добровольного объединения является частью решения, направленного на обеспечение устойчивой модели местного и регионального управления в Республике Молдова, но ее необходимо расширить⁴.

На сегодняшний день достигнуты скромные результаты, если сравнить их со степенью административно-территориальной фрагментации.

Такой ограниченный эффект обусловлен несколькими факторами:

- Относительно сжатые сроки реализации, учитывая сложность реформы и институциональный потенциал центральных и местных властей.
- Бюрократические процедуры и институциональная сложность, из-за которых ощутимо увеличились сроки и "транзакционные издержки" этого процесса.
- Идентичностное сопротивление и опасения местных общин, ограничивавшие их готовность принять изменения.
- Финансовые стимулы были недостаточными и "неубедительными".
- Ставка на коммуникацию, которая сопровождала процесс добровольного объединения, не смогла стать основным инструментом легитимации, распространения и социального принятия добровольного объединения.

Аргументы в пользу продолжения и углубления процесса добровольного объединения:

1. Продолжение процесса добровольного объединения является важным условием поэтапного и непрерывного осуществления административно-территориальной реформы.
2. Добровольное объединение представляет собой единственную демократическую форму административно-территориальной консолидации.
3. Внедрение принципа добровольного объединения уменьшает административно-территориальную фрагментацию.
4. Добровольное объединение сводит к минимуму социальные и политические риски, связанные с обязательными нормативными слияниями.
5. Продолжение процесса добровольного объединения позволяет избежать в краткосрочной и среднесрочной перспективе риск проведения нормативной административно-территориальной реорганизации, которая в нынешнем социальном, политическом, экономическом и геополитическом контексте представляет собой серьезный вызов для Республики Молдова в ее стремлении присоединиться к Европейскому Союзу.
6. Примеры добровольного объединения (Leova и Făleşti), помимо того, что являются своего рода "правовыми прецедентами", могут послужить образцами передовой практики и административным ноу-хау;
7. Добровольное объединение представляет собой как этап, так и платформу для нормативной административно-территориальной реорганизации, поскольку результаты добровольного объединения сами по себе не обеспечат эффективную и устойчивую основу для функционирования местного публичного управления первого уровня.
8. Добровольное объединение совместимо и соответствует европейским стандартам и рекомендациям Совета Европы.

⁴ Правительство Республики Молдова, "Промежуточный отчет о добровольном объединении", стр. 2, <https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/Romana%20Raport%20pentru%20ONLINE-final.pdf>

Приоритетные меры государственной политики / стратегические направления действий:

1. Изменение правовой базы, которая должна определить место и роль добровольного объединения в рамках реформы публичного управления, т.е. как основного демократического инструмента, способного вносить постоянный, устойчивый и необратимый вклад в реформирование местного публичного управления в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.
2. Упрощение процедур и механизмов добровольного объединения.
3. Повышение согласованности поддерживающих финансовых пакетов, ориентация ресурсов партнеров по развитию на конкретную поддержку процесса объединения (инвестиции в инфраструктуру, создание институциональных возможностей, и др.), включая согласование стимулов с финансовыми возможностями ЕС.
4. Укрепление лидерской роли правительства.
5. Утверждение роли, основы для участия и поддержки процесса добровольного объединения на втором (реорганизованном) уровне местного публичного управления.
6. Утверждение роли и обязанностей территориальных отделений Государственной канцелярии в целях поддержки и продвижения процессов добровольного объединения.
7. Определение размера и согласование связи между добровольным объединением на первом уровне МОВ с процессом регионального развития.
8. Разработка *проактивной коммуникационной стратегии*, которая должна обеспечить жизнеспособность и эффективность добровольного объединения.
9. Разработка *Руководства на период после объединения*, предназначенного помочь объединившимся административным органам в переходном и постпереходном периоде.
10. Создание *четкого механизма мониторинга и оценки* процесса добровольного объединения.
11. Составление *предсказуемого национального календаря* с подготовкой к последующим этапам реформы, в том числе к переходу к целенаправленной нормативной реорганизации, в случае, если процесс добровольного объединения не приведет к заметным и ожидаемым результатам.

4.1.1.3. Развитие межкоммунитарного сотрудничества (МКС) – функциональный компонент административно-территориальной реформы - через преобразование межкоммунитарного сотрудничества в функциональный, масштабируемый и устойчивый инструмент консолидации местных публичных услуг, способствующий жизнеспособности местных сообществ и постепенному и устойчивому внедрению реформы местного публичного управления.

Реформирование местного публичного управления требует согласованного набора механизмов и инструментов, позволяющих укрепить институциональный потенциал населенных пунктов в условиях чрезмерной территориальной фрагментации и значительного неравенства в предоставлении публичных услуг.

В этом контексте межкоммунитарное сотрудничество (МКС) представляет собой инструмент функциональной консолидации местного публичного управления, с помощью которого административно-территориальные единицы могут объединять свои административные, финансовые и институциональные ресурсы с целью совместного предоставления публичных услуг.

В условиях чрезмерной административной фрагментации и снижения институционального потенциала большого числа местных органов власти, межкоммунитарное сотрудничество представляет собой стратегический инструмент,

дополняющий добровольное объединение и административно-территориальную реорганизацию, облегчающий модернизацию публичных услуг без немедленного изменения административно-территориальной структуры.

Благодаря своему договорному характеру и ориентации на операционную эффективность, межкоммунитарное сотрудничество может помочь увеличить территориальную сплоченность, развить солидарность между населенными пунктами и укрепить местное управление при широком участии населения.

В этом смысле межкоммунитарное сотрудничество должно стать одним из центральных принципов реформы местного публичного управления и важным элементом функционального перехода в архитектуре интегрированной функционально-административной реформы (RAFI).

Межкоммунитарное сотрудничество решает основные структурные проблемы, а именно: чрезмерную административно-территориальную фрагментацию; низкую эффективность оказания местных публичных услуг; ограниченные возможности АТЕ в самостоятельном привлечении инвестиций; значительные различия в развитии населенных пунктов.

С 2023 года Республика Молдова располагает нормативной базой, регулирующей межкоммунитарное сотрудничество, установленной и регулируемой *Законом № 17/2023 об ассоциациях межкоммунитарного развития (АМР)*, а также другими последующими нормативными актами.

Тем не менее, текущий уровень применения остается ограниченным. Количество действующих зарегистрированных АМР в настоящее время невелико, и данный механизм не распространяется на всю страну.

Параллельно с этим, пилотные примеры, реализованные при поддержке партнеров по развитию (ПРООН Молдова и программой EU4Moldova в районах Кагул и Унгень и др.), демонстрируют потенциал межкоммунитарного сотрудничества в оказании местных публичных услуг и эффективном использовании ресурсов.

Внедрение межкоммунитарного сотрудничества в Республике Молдова ограничено несколькими факторами:

1. Недостаточной интеграцией межкоммунитарного сотрудничества в национальную и местную политику реформирования местного публичного управления.
2. Нет ответственной лидерской роли на центральном и местном уровнях.
3. Отсутствие механизмов и инструментов стимулирования, предназначенных для совместной организации и оказания местных публичных услуг.
4. Отсутствие функциональной структуры мониторинга, оценки и отчетности АМР.
5. Недостаточный административный потенциал, в частности, у малых АТЕ, необходимый для создания АМР.
6. Местное нежелание делегировать полномочия совместным структурам, оказывающим услуги населению.

В этих условиях межкоммунитарное сотрудничество недостаточно используется, хотя может стать основным инструментом функциональной консолидации на местном уровне.

Следовательно, хотя межкоммунитарное сотрудничество представляет собой юридически признанный механизм, совместимый с европейскими стандартами и моделями, его реализация еще не достигла должного уровня и не влияет на способность местного публичного управления оказывать качественные публичные услуги и эффективно использовать публичные ресурсы.

Аргументы в пользу развития и содействия межкоммунитарному сотрудничеству:

Местное публичное управление существует, прежде всего, для оказания публичных услуг населению на уровне АТЕ. Исходя из этого, укрепление

межкоммунитарного сотрудничества оправдано с нескольких стратегических точек зрения:

1. *Межкоммунитарное сотрудничество - это функциональное решение для предоставления качественных публичных услуг.* В условиях, когда значительное количество примэрий не имеют достаточных административных возможностей для оказания публичных услуг, МКС позволяет предоставлять их за счет совместного использования ресурсов и компетенций.
2. МКС создает предпосылки и условия для *повышения качества, эффективности и устойчивости публичных услуг.*
3. *Межкоммунитарное сотрудничество позволяет снизить затраты* за счет совместного использования ресурсов, эффективности и финансовой устойчивости, экономии средств за счет масштаба.
4. *Укрепление местного административного потенциала.* Благодаря межкоммунитарному сотрудничеству могут быть созданы общие структуры, обеспечивающие такие виды деятельности, как: бухгалтерский учет и аудит, стратегическое планирование, управление проектами, привлечение внешнего финансирования и т. д.
5. Межкоммунитарное сотрудничество - это инструмент, с помощью которого административно-территориальные единицы могут объединять свои административные, финансовые и институциональные ресурсы с целью совместного предоставления публичных услуг. В то же время модель МКС может быть воспроизведена в контексте *передачи функции оказания местных публичных услуг* экономическим агентам, что таким образом создаст серьезные предпосылки для развития бизнеса в контексте государственно-частного партнерства.
6. *Межкоммунитарное сотрудничество - это инструмент перехода к добровольному объединению.* В местах, где добровольное объединение сталкивается с идентичностным сопротивлением или высокими политическими издержками, межкоммунитарное сотрудничество может стать промежуточным этапом, подготавливая население к возможной структурной консолидации.
7. *Межкоммунитарное сотрудничество помогает подготовить населенные пункты к возможному объединению путем создания культуры сотрудничества,* тестирования совместных услуг, уменьшения опасений, связанных с потерей идентичности, демонстрации конкретных преимуществ.
8. *Расширяется доступ к национальным и европейским фондам.* Межкоммунитарные структуры более конкурентоспособны в привлечении внешнего финансирования, поскольку могут представить интегрированные региональные проекты, большее количество обслуживаемого населения, повышенную эффективность реализации.
9. *Сокращение территориального неравенства.* Межкоммунитарное сотрудничество обеспечивает более справедливое распределение услуг и инвестиций между населенными пунктами, помогая уменьшить поляризацию между городом и селом, укрепить территориальную сплоченность, бороться с маргинализацией малых населенных пунктов.
10. *Поддержание местной автономии и предотвращение идентичностного сопротивления.* Ключевым преимуществом является то, что МКС не предполагает упразднения примэрий и не влияет напрямую на административную идентичность АТЕ.

Приоритетные меры государственной политики / стратегические направления действий:

1. Включение межкоммунитарного сотрудничества в стратегический политический контур реформы местного публичного управления.

2. Анализ и внесение поправок в правовую базу с целью признания и использования потенциала МКС.
3. Разработка и утверждение национальной политики в отношении МКС.
4. Разработка методологии для реализации МКС.
5. Создание механизма стимулирования МКС, который должен включать в себя как финансовые стимулы, так и методологическую и юридическую помощь.
6. Создание местной культуры межкоммунитарного сотрудничества посредством стратегической коммуникации, направленной на продвижение преимуществ МКС.
7. Разработка четкой нормативной базы для передачи функции оказания местных публичных услуг третьим лицам и создания благоприятных условий для привлечения частного сектора к предоставлению этих услуг.
8. Установление обязанностей и основы для участия МОВ второго уровня с целью разработки механизмов межкоммунитарного сотрудничества.
9. Передача ответственности за содействие и координацию мер по развитию межкоммунитарных партнерств территориальным управлениям Государственной канцелярии и структурам регионального развития (АРР).

Межкоммунитарное сотрудничество является неотъемлемым функциональным компонентом реформы местного публичного управления и предлагаемой государственной политики RAFI. В условиях чрезмерной административной фрагментации это обеспечит постепенный рост местного потенциала за счет совместного предоставления публичных услуг и эффективного использования ресурсов.

4.2. Второй уровень - от районов к уездам

Общий контекст и основания для государственного вмешательства

Реформа публичного управления является стратегической целью Республики Молдова, закрепленной в национальных документах государственной политики, а также обязательствами, вытекающими из курса европейской интеграции. Разумная административно-территориальная организация является определяющим структурным элементом способности государства проводить эффективную государственную политику, предоставлять качественные публичные услуги и обеспечивать сбалансированное развитие территории.

Нынешняя система территориальной организации на уровне районов была создана в иных социально-экономических и демографических условиях и более не соответствует текущим требованиям территориального управления, регионального развития и европейской интеграции. События последних десятилетий (резкая депопуляция сельских районов, трудовая миграция, бюджетное давление, повышенная комплексность публичных услуг и необходимость межотраслевой координации) резко очертили структурные границы районного уровня.

В этом контексте возникает необходимость в проведении системной реформы, которая выходит за рамки конъюнктурных корректировок и направлена на укрепление местной администрации второго уровня с целью повышения эффективности работы органов публичной власти, административного потенциала, повышения эффективности использования государственных ресурсов и повышения качества публичных услуг, предоставляемых населению.

Необходимость реорганизации нынешнего административно-территориального устройства обусловлена чрезмерной фрагментацией второго уровня местного публичного управления, перекрестными компетенциями районного и местного уровня, а также отсутствием функциональной согласованности с организацией и оказанием

деконцентрированных услуг и архитектурой регионального развития, особенно с работой Агентств регионального развития.

Текущая ситуация: организация, функционирование и функциональные недостатки

Районная модель в ее нынешней форме устарела как минимум по четырем взаимодополняющим параметрам:

1. *Историко-институциональный параметр*: районы - это административное наследие, предназначенное для плановой экономики и иерархической системы командования, несовместимой с демократическим управлением, местной автономией и рыночной экономикой;

2. *Функциональный параметр*: районы играют неоднозначную роль между координацией и исполнением, без четкого мандата на планирование и без реальной способности давать измеримые результаты в территориальном масштабе;

3. *Экономический и бюджетный параметр*: сохранение большого количества промежуточных единиц приводит к высоким фиксированным административным расходам и фрагментации ресурсов, сокращая бюджетное пространство для государственных инвестиций;

4. *Территориальный и социально-экономический параметр*: территориальные границы районов больше не отражают текущие потоки мобильности (маятниковая миграция, доступ к услугам, рынок труда), транспортные сети и городскую поляризацию.

Эти ограничения приводят к прямым последствиям: институциональному дублированию, фрагментации принятия решений, задержкам в реализации решений и проектов, низкой способности привлекать финансирование и к отсутствию интегрированного видения развития на субнациональном уровне.

Критическим элементом являются деконцентрированные службы центрального публичного управления с разным территориальным охватом, без четкого соотношения с районными границами. Такая ситуация порождает институциональную фрагментацию, трудности с координацией, дублирование компетенций и высокие административные расходы.

Параллельно с этим, Агентства регионального развития (АРР) работают на уровне регионов развития, в которые входят несколько районов. Отсутствие крепкого среднего уровня не дает АРР реализовывать последовательную и устойчивую политику регионального развития.

Выявленная проблема государственной политики

Основная проблема состоит в несоответствии районного уровня в качестве промежуточной административно-территориальной единицы тем функциям, которые современное государство призвано выполнять на территориальном уровне. Сохранение текущей структуры приводит:

- к неспособности эффективно предоставлять публичные услуги на муниципальном уровне;

- фрагментация процесса реализации общенациональной государственной политики;

- слабая координация между местным публичным управлением, деконцентрированными службами и структурами регионального развития;

- к неэффективному использованию бюджетных и человеческих ресурсов;

- к закреплению территориального неравенства и социально-экономического спада в слабо развитых районах.

Этот вопрос не может быть решен путем второстепенных корректировок или отдельных отраслевых реформ, тогда как необходимо структурное вмешательство на уровне административно-территориальной организации.

Цель предлагаемой государственной политики

Целью предлагаемой государственной политики является создание жизнеспособного, эффективного и функционального промежуточного административного уровня путем объединения существующих районов в уезды, способные удовлетворить текущим требованиям территориального управления, в пределах, совпадающих с нынешней областью административной ответственности территориальных отделений Государственной канцелярии.

Конкретные задачи:

- укрепление административного и институционального потенциала на промежуточном уровне;
- повышение качества и доступности публичных услуг, представляющих надмуниципальный интерес;
- создание согласованной структуры для работы децентрализованных служб;
- функциональная интеграция уездного уровня в архитектуру регионального развития;
- более эффективное использование государственных ресурсов и более прозрачное принятие решений.

Обоснование предлагаемого решения:

1. *С точки зрения публичных услуг*, более крупные по территории и численности населения уезды могут обеспечить критическую массу, необходимую для эффективного управления комплексными публичными услугами.

2. *С точки зрения децентрализованных услуг*, их реорганизация на уездном уровне позволит привести к стандартному размеру территориальный охват, прояснить обязанности и укрепить механизмы координации между центральными властями и территориальным уровнем, что повысит эффективность реализации государственной политики.

3. *С точки зрения регионального развития*, уезды могут стать прямыми институциональными партнерами АРР, облегчая соотнесение инвестиций, выбор наиболее приоритетных проектов и реализацию региональных стратегий развития, в том числе в контексте использования внешних средств.

4. *С точки зрения административной эффективности*, объединение районных структур в небольшое количество уездов позволяет снизить административные расходы, оптимизировать человеческие ресурсы и повысить профессионализм административного аппарата.

5. *С точки зрения соответствия европейским требованиям*, уездная модель совместима с практикой большинства государств-членов Европейского Союза и способствует гармонизации национальных институциональных рамок с европейскими стандартами многоуровневого управления.

Объединение районов в уезды направлено на создание критической административной массы, необходимой для современного промежуточного уровня. С технико-институциональной точки зрения логика объединения основана на:

1. *Площади управляемой территории*: уезд должен иметь достаточный размер для содержания специализированных подразделений (планирование, анализ, закупки, управление проектами, мониторинг и оценка).

2. *Экономия за счет масштаба*: снижение административных расходов за счет интеграции аналогичных структур и устранения бюрократических барьеров.

3. *Последовательность принятия решений*: сильный промежуточный уровень снижает фрагментацию процесса принятия решений и ускоряет координацию

межкоммунарных проектов (дороги, отходы, водопровод и канализация, социальные услуги).

4. *Возможность планирования:* уезды позволяют интегрированное территориальное планирование на функциональных основаниях (транспортные коридоры, городские полюса, зоны развития).

Согласно этой логике, объединение - это инструмент функциональности, а не самоцель. Реформа направлена на снижение административных издержек и повышение общественной пользы на территориальном уровне.

Процесс объединения должен основываться на стандартизированных, равномерно применяемых операционных критериях:

- доступность и время в пути до центра уезда;
- автодорожное / железнодорожное сообщение и критическая инфраструктура;
- городская поляризация (центры более высокого уровня, предоставляющие публичные услуги);
- территориальная непрерывность и географическая согласованность;
- социально-экономические связи (маятниковая миграция, рынок труда, услуги, торговля);
- потенциальные административные возможности и доступные человеческие ресурсы.

Последовательное применение этих критериев снижает риск ощущения произвольности принимаемых государственных решений и повышает их легитимность.

Приоритетные меры государственной политики / стратегические направления действий:

Для достижения поставленных задач необходимы следующие действия:

1. *Административно-территориальная реорганизация*
 - разграничение уездов по функциональным, социально-экономическим критериям и критериям доступности;
 - создание поэтапного календаря на переходный период.
2. *Переопределение навыков и обязанностей*
 - передача надмуниципальных полномочий уездам;
 - прояснение отношений между уездами, МОВ первого уровня и центральной администрацией.
3. *Реорганизация децентрализованных услуг*
 - гармонизация территориальных структур с границами уездов;
 - создание механизмов координации на уездном уровне.
4. *Дополнение нормативно-правовой базы и политик, касающихся развития городов как полюсов роста, с дополнительным включением в программы национального развития 4 городов - потенциальных уездных центров: Бельцы, Каушаны, Хынчешты и Яловены.*
5. *Интеграция уездов в систему регионального развития*
 - формализация сотрудничества с АРР;
 - соотнесение уездных стратегических документов с региональными и национальными стратегиями.
6. *Укрепление административного и финансового потенциала*
 - обеспечение предсказуемой системы финансирования;
 - инвестиции в профессиональное обучение и цифровизацию администрации.

5. Автономное Территориальное Образование Гагаузия

Особый статус автономного территориального образования Гагаузия (АТОГ) закреплен в статье 111 ч. (1) Конституции Республики Молдова, а также Законом № 344/1994 "Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери)", который устанавливает, что Гагаузская автономия представляет собой форму самоопределения гагаузов в молдавском унитарном государстве. Следовательно, административно-территориальная реформа не может повлиять или изменить статус территориальной автономии, гарантированный Конституцией и другими органическими законами.

В то же время, благодаря своему автономному статусу, АТО Гагаузия имеет возможность исследовать и адаптировать меры, связанные с административно-территориальной реорганизацией, в том числе путем изучения вариантов добровольного объединения, развития межкоммунарного сотрудничества, на условиях и в порядке, установленных в национальной нормативной базе.

6. Населенные пункты левобережья Днестра

Статус населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровский регион) регулируется статьей 110 ч. (2) Конституции Республики Молдова, которая предусматривает, что данная территория пользуется особым правовым режимом, который должен быть установлен органическим законом. В связи с этим законом № 173/2005 г. предусмотрены правовые основы особой организации соответствующих населенных пунктов. Хотя населенные пункты на левом берегу Днестра являются неотъемлемой частью национальной территории, осуществление структурных реформ, в том числе *Интегрированной функционально- административной реформы (RAFI)*, на данном этапе не может распространяться на административно-территориальные единицы этого региона.

7. Устойчивость и "универсальность" интегрированной функционально- административной реформы (RAFI)

Интегрированная функционально- административная реформа (RAFI) представляет собой *концепцию и стратегическую инициативу по реформированию*, основанную на принципах функциональности, гибкости и непрерывности. Она отвечает как текущим административным вызовам, так и потребностям устойчивой модернизации местного публичного управления в соответствии с обязательствами европейской интеграции и социально-демографической динамикой Республики Молдова.

RAFI задумана как *структура системной трансформации*, способная поддерживать непрерывность реформы, адаптацию к местной специфике и распространение функциональных моделей. Реформа выходит за рамки простой логики территориальной реконфигурации, предлагая новый подход к трансформации институциональной архитектуры, который объединяет текущие проблемы и среднесрочные и долгосрочные перспективы местного и регионального развития в Республике Молдова.

Интегрированная функционально- административная реформа (RAFI) разработана как *интегрированное решение*, предназначенное для приведения местного публичного управления Республики Молдова в соответствие с европейскими стандартами. Благодаря своему адаптивному и воспроизводимому характеру, RAFI способствует реформированию местного публичного управления и достижению национальных целей в области устойчивого развития.

В основу *принципа устойчивости в RAFI* заложен поэтапный механизм реализации, предусматривающий реорганизацию АТЕ с населением менее 1000 человек, не исключая при этом местный контекст, процедуру добровольного объединения и развитие межкоммунитарного сотрудничества. Реформа строится по принципу прогрессивной адаптации, что позволяет учреждениям развиваться институционально и функционально собственными темпами при поддержке правительства, а также при постоянном мониторинге и оценке.

Устойчивость подкрепляется введением оценки ex-post после избирательного цикла (4 года), которая позволит правительству принимать основанные на фактических данных решения о возможных дальнейших мерах по реорганизации. Через четыре года будет проведена ретроспективная оценка (ex-post), которая даст объективные данные об эффективности новых структур и новой административно-территориальной конфигурации, на основе которых будут приниматься дальнейшие нормативные решения. Процесс реформы будет направляться и оцениваться на основе показателей эффективности, доступности публичных услуг и эффективного использования государственных ресурсов. Такой гибкий механизм позволяет избежать политических или институциональных узких мест и принимать решения на основании показателей результативности, административной эффективности и удовлетворенности граждан.

На втором уровне реорганизация районов в уезды позволит сосредоточить административный потенциал, уменьшить институциональную фрагментацию и оптимизировать ресурсы. Эти новые организации станут опорой регионального управления и будут работать в синергии с инструментами регионального развития, укрепляя способность Республики Молдова поглощать европейские средства и осуществлять интегрированную территориальную политику. Новая административная архитектура позволит более справедливое распределение ресурсов, наращивание административного потенциала на уездном уровне и последовательную интеграцию с системой регионального планирования и финансирования путем гармонизации компетенций с компетенциями Агентств регионального развития и децентрализованных служб.

Уездные власти будут выполнять стратегическую и оперативную вспомогательную роль по отношению к административно-территориальным единицам первого уровня, обеспечивая функциональную сплоченность и компенсацию различий в административных возможностях, особенно в том, что касается привлечения средств и инвестиций, городского планирования, цифровизации и модернизации услуг, местного экономического развития, а также любой правовой и административной поддержки.

Универсальность RAFI обусловлена ее методологической и функциональной архитектурой. Такая модель применима в различных административно-территориальных контекстах благодаря принципу индивидуального, дифференцированного подхода и уважения местной автономии. **Комбинируя меры нормативной административно-территориальной реорганизации с добровольным объединением, межкоммунитарным сотрудничеством на первом уровне и функциональной интеграцией на уездном уровне в архитектуре местного и регионального развития, RAFI избегает применения однородных, неэффективных решений в разнородных условиях.**

Подход RAFI может воспроизводиться и постепенно расширяться, создавая предпосылки для масштабируемой реформы, которая может быть скорректирована в соответствии с демографической динамикой, местными и уездными административными возможностями, а также социально-экономическими последствиями принимаемых мер. Таким образом, RAFI совместима с видением полицентрического, интегрированного и устойчивого территориального развития.

RAFI предлагает модель *институциональной преемственности и адаптивного управления*, такой модели управления реформой, которая выходит за рамки политических циклов и способствует непрерывности государственной политики, обеспечивая необратимость и устойчивость реформы.

RAFI представляет собой *прочную функциональную основу*, призванную модернизировать государственное управление в соответствии с европейскими стандартами, оптимизировать соотношение затрат, качества и эффективности местных публичных услуг и способствовать укреплению верховенства закона и местной демократии в Республике Молдова.

8. Основные этапы реформы и ориентировочный календарь

1. Начало реформы и консультации с населением (начало 2026 года)

- Официальный запуск реформы через обсуждение с населением концепции и вариантов реорганизации.
- Разработка и внедрение *Коммуникационной стратегии*;
- Консультации с примарами, районными советами, учеными, партнерами по развитию, гражданским обществом и гражданами.
- Утверждение принципов реформы и оптимальной модели административно-территориальной организации. создание поэтапного календаря на переходный период.
- Создание совместных коммуникационных групп с целью обеспечения прозрачности, согласованности сообщений, повышения уровня информированности и понимания реформ гражданами и МОВ, а также борьбы с дезинформацией и сопротивлением изменениям.

2. Продолжение реформ децентрализации, в основном связанных с увеличением функционального потенциала, местных государственных финансов, разделом и передачей имущества, стимулированием местного экономического развития, которые можно будет ускорить и углубить параллельно и в дополнение к предлагаемым мерам и направлениям государственной политики (в течение 2026 года)

- Разработка и утверждение *"Оперативной методологии административно-территориальной реорганизации"*
- Реорганизация административно-территориальных единиц с населением менее 1000 человек с целью уменьшения институциональной фрагментации и увеличения административного и финансового потенциала.
- Создание новых административных центров для объединенных населенных пунктов, сформированных согласно одному из установленных типов реорганизации.
- Цель состоит в том, чтобы провести *местные выборы 2027 года* в новых административных структурах.

- Создание *Фонда территориальной консолидации* для покрытия расходов на переходный период, пакет поддержки новых АТЕ, цифровизацию местных публичных услуг и т. д.
 - Разработка правительством официального плана реализации, пакета законодательных актов для новых структур МОВ и реорганизации районов.

3. Стимулирование процесса добровольного объединения АТЕ (в течение 2026 года)

- Населенные пункты могут объединиться в добровольном порядке в более крупные и эффективные единицы с целью создания примэрий, способных оказывать современные услуги и вести инвестиционные проекты. В этом процессе они руководствуются действующей правовой базой, в том числе **Законом о добровольном объединении АТЕ** и соответствующей методологией. По окончании периода добровольного объединения (2026 г.) власти **оценят результаты** и утвердят политику для последующей консолидации.

4. Развитие межкоммунитарного сотрудничества (МКС) (в течение 2026 года)

- Включение межкоммунитарного сотрудничества в стратегический политический контур реформы местного публичного управления.
- Разработка и утверждение национальной политики в отношении МКС.
- Разработка методологии для реализации МКС.

5. Разработка, консультации и принятие пакета нормативных мер, обеспечивающих укрепление местного публичного управления первого и второго уровня (в течение 2026 года)

- Изменение правовой базы, определяющей место и роль добровольного объединения в рамках реформы публичного управления.
- Упрощение процедур и механизмов добровольного объединения.
- Повышение согласованности поддерживающих финансовых пакетов, ориентация ресурсов партнеров по развитию на конкретную поддержку процесса объединения (инвестиции в инфраструктуру, создание институциональных возможностей, и др.), включая согласование стимулов с финансовыми возможностями ЕС.
- Анализ и внесение поправок в нормативно-правовую базу с целью признания и использования потенциала МКС.
- Дополнение нормативно - правовой базы и политик, касающихся развития городов – полюсов роста, с дополнительным включением в программы национального развития 3 городов в качестве потенциальных уездных центров: Бельцы, Каушаны, Хынчешты.
- К возможным изменениям относятся и поправки в **Кодекс о выборах**, чтобы адаптировать законодательную основу к новым территориальным образованиям.

5. Фактическая реализация реформы (2027-2031 гг.)

- Продолжение процесса децентрализации.
- Продолжение процесса объединения.
- Непрерывное развитие межкоммунитарного сотрудничества.
- Модернизация местных публичных услуг.
- Укрепление институционального потенциала МОВ.
- Развитие компетенций местных должностных и выборных лиц.

6. Мониторинг и оценка (2027-2031)

- Создание системы мониторинга и оценки для последующего принятия решения о том направлении, в котором должна продолжаться и разворачиваться реформа;

- Разработка *Руководства на период после объединения*, предназначенного помочь объединившимся административным органам в переходном и постпереходном периоде;
- Создание и внедрение четкого механизма мониторинга и оценки процесса добровольного объединения;
- Утверждение предсказуемого Национального календаря с последующими этапами реформы, включая переход к целевой нормативной реорганизации, в случае, если процесс добровольного объединения не приведет к заметным и ожидаемым результатам.

Участвующие стороны

- **Органы публичного управления**
 - **Правительство Республики Молдова** - инициирует и координирует реализацию, организует консультации с населением, разрабатывает законодательство.
 - **Парламент Республики Молдова** - принимает законодательный пакет и возможные изменения в Избирательном кодексе.
 - **Местные советы и примэрии** - принимают непосредственное участие в консультациях с населением, в процессе объединения и территориальной реорганизации.
- **Научные круги, гражданское общество и эксперты**
 - Научные круги, НПО, эксперты в области публичного управления и местные органы власти принимают участие в консультациях с населением, поиске оптимальных решений для административно-территориальной реформы.
- **Граждане**
 - Участие граждан продвигается посредством консультаций с населением и дебатов о том, как реформа скажется на обществе и публичных услугах.

9. Стратегические выводы и рекомендации

Административно-территориальная реформа Республики Молдова путем возврата к уездам и укрепления административно-территориальных единиц первого уровня, стимулирования добровольного объединения и развития межкоммунарного сотрудничества представляет собой не только конъюнктурную необходимость технического характера, но и настоятельное стратегическое требование в целях модернизации и поступательного развития государства. Нынешняя система, характеризующаяся чрезмерной фрагментацией и хронической неспособностью генерировать развитие и благополучие, превратилась в препятствие для социально-экономического прогресса и европейских устремлений.

Основные выводы предлагаемой *Государственной политики*:

- *Эффективность требует масштаба*: уезд обеспечивает критическую массу, необходимую для управления региональной инфраструктурой и специализированными услугами, превращая администрацию из простого распределителя заработной платы в агента развития;
- *Автономия без ресурсов невозможна*: территориальная реформа должна сопровождаться налоговой децентрализацией, предоставляя консолидированным административно-территориальным единицам инструменты, необходимые для финансирования собственных проектов и уменьшения зависимости от центра.
- *Распределение обязанностей должно быть функциональным*: четкое разделение компетенций устраняет институциональную путаницу и приближает процесс принятия решений к населению, гарантируя, что ни одна административная задача не останется невыполненной из-за нехватки возможностей.

Основные стратегические рекомендации сводятся к следующему:

- *Принятие твердого политического обязательства*: ответственность за реформу должна быть принята на самом высоком политическом уровне, за пределами недолговечных партийных, групповых и избирательных интересов, и представлена как необходимая опора необратимого процесса присоединения к Европейскому Союзу.

- *Стратегические инвестиции в человеческий капитал*: успех новых административно-территориальных структур зависит от привлечения и удержания на местах квалифицированных специалистов в достаточном количестве. Необходима реформа заработной платы в местном публичном управлении, основанная на принципах меритократии и соотнесенная с критериями эффективности, а также разработка системы профессионального обучения и подготовки госслужащих.

- *Цифровизация должна стать незаменимым компонентом реформы*: технология должна использоваться для компенсации физического расстояния между гражданином и новыми административными центрами, обеспечивая полноценный доступ к качественным публичным услугам независимо от местоположения и расстояния.

- *Постоянная коммуникация и полная прозрачность*: население должно понимать, что целью реформы является не уничтожение местной самобытности, а обеспечение достойных условий жизни, сопоставимых с европейскими стандартами, обеспечиваемых рациональным и эффективным использованием государственных денег.

В заключение, Республика Молдова находится перед исторической возможностью. Переход к уездной модели и оптимизация административно-территориальных единиц первого уровня создаст устойчивое субнациональное публичное управление, способное поглощать европейские фонды и предоставлять населению услуги по современным стандартам. Любая отсрочка или затягивание этой реформы усугубит разрыв в развитии и поставит под угрозу европейский вектор страны. Жизнеспособность реформы зависит не только от правильности территориального и институционального устройства, но и от политической смелости радикально изменить способ взаимодействия государства с территорией страны и ее населением.