

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГАГАУЗИИ: РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

EFFECTIVE GOVERNANCE IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION BODIES OF GAGAUZIA: RESEARCH RESULTS

CZU: 352(478-29)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).03](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).03)

Виталий КЮРКЧУ,
преподаватель,
Комратский Государственный Университет
ORCID ID: 0000-0002-7218-7121

SUMMARY

The article presents the results of a study conducted through a survey of 26 mayor offices of the Autonomous-Territorial Unit of Gagauzia, the Republic of Moldova. The results of the study made it possible to identify problem areas in the activities of the LPA of Gagauzia, the presence or absence of regulations, as well as compliance with the norms of the current legislation of the Republic of Moldova. Based on the evaluation of the results, the author elaborates conclusions about possible directions for improving the mechanisms of LPA activities and ensuring effective governance.

Keywords: local public authorities, effective governance, regulations, mechanisms, Gagauzia.

АННОТАЦИЯ

В статье приводятся результаты исследования, проведенного посредством анкетирования 26 примарий автономно-территориального образования Гагаузия, Республики Молдова. Результаты исследования позволили выявить проблемные области в деятельности ОМПУ Гагаузии, наличие или отсутствие нормативных актов, а также соблюдение норм действующего законодательства Республики Молдова. На основе оценки результатов, автор делает выводы о возможных направлениях совершенствования механизмов деятельности ОМПУ и обеспечения эффективного управления.

Ключевые слова: местное публичное управление, эффективное управление, нормативные документы, механизмы, Гагаузия.

Введение. Строительство суверенного правового государства в современных условиях предусматривает формирование соответствующих структур органов управления на всех уровнях. Начиная с 1991 года Республика Молдова, объявив статус независимого и суверенного государства, также инициировала процессы построения органов власти, базирующихся на новых принципах. Составной частью данного процесса является организация и функционирование органов местного публичного управления. Это нашло должное отражение в основном правовом документе государства – Конституции РМ, где определены принципы на которых базируется местное публичное управление и их место в иерархии органов власти в государстве [1]. Принципы местной автономии перекликаются с аналогичными положениями приведенными в таком международном документе, как Европейская Хартия местного самоуправления. В целях установления и регламентации порядка организации и функционирования органов публичного управления в административно-территориальных единицах в 2006 году были приняты следующие правовые акты: Закон РМ «О местном публичном управлении» и Закон РМ «Об административной децентрализации».

В соответствии со ст. 1 Закона РМ «О местном публичном управлении» под местным публичным управлением понимают совокупность местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы [2].

В Республике Молдова органы местного публичного управления подразделяются на: органы местного публичного управления I-го уровня; органы местного публичного управления II-го уровня; органы местного публичного управления особого уровня.

Согласно ст. 2 Закона РМ «Об административной децентрализации» определен порядок распределения полномочий между органами публичной власти [3].

В автономно-территориальном образовании Гагаузия (Гагауз Ери) 32 административно-территориальные единицы, объединенные в 26 примарий (2 муниципия, 1 город и 23 сельских населенных пункта), которые относятся к ОМПУ I-го уровня.

В 2022 году исполняется 16 лет с момента принятия 2-х вышеназванных законов, которые обозначили правовые рамки функционирования органов местного публичного управления (ОМПУ). В нынешних условиях кризиса в стране на первый план выходит вопрос реализации эффективного государственного управления, соблюдения стандартов качества деятельности ОМПУ и предоставления государственных услуг гражданам.

Результаты исследования. В данной статье приводятся результаты исследования, проведенного автором, посредством анкетирования в органах местного публичного управления Гагаузии.

Целью исследования было выявление проблемных областей и соблюдение ОМПУ Гагаузии норм действующего законодательства в части разработки и применения нормативных документов

и инструментов в своей деятельности, которые в итоге содействуют реализации эффективного управления.

В период с 01.03.2022 года по 20.04.2022 года было проведено исследование «Оценка инструментов, обеспечивающих эффективное управление в ОМПУ Гагаузии», которое охватило все 26 примарий автономии. Исследование проводилось посредством онлайн анкеты (37 вопросов), разработанной посредством Google Forms и разбитой на 7 блоков:

1. Наличие в примарии утвержденных правовых документов (10 вопросов).
2. Открытость и прозрачность (7 вопросов).
3. Консультирование с местным сообществом (4 вопроса).
4. Взаимодействие с гражданским

обществом, экспертным сообществом в процессе принятия решений (4 вопроса).

5. Работа с подведомственными учреждениями в примарии (2 вопроса).

6. Работа в примарии по разработке проектных инициатив (6 вопросов).

7. Обучение персонала в ОМПУ (4 вопроса).

На вопрос «1.1. В примарии населенного пункта есть утвержденный Устав?» получены следующие результаты: 18 примарий (69,23%) дали положительный ответ, а 8 примарий (30,77%) отметили, что не имеют утвержденного Устава населенного пункта (Баурчи, Буджак, Дезгинжа, Карболия, Котовское, Русская Киселия, Чок-Майдан, Ферапонтьевка).

Обобщенные результаты ответов на вопрос «1.2. Приведите дату утверждения Устава» представлены в таблице 1.

Таблица 1. Информация о наличии и утверждении Устава населенного пункта в Гагаузии.

№ п/п	Примария	Дата утверждения Устава населенного пункта	№ п/п	Примария	Дата утверждения Устава населенного пункта
1	Комрат	26.02.2004	10	Кириет-Лунга	14.05.2010
2	Чадыр-Лунга	23.03.2004 (нов. ред. 01.03.2016)	11	Кирсово	03.12.2010
3	Вулканешты	30.10.2007	12	Конгаз	04.02.2006
4	Авдарма	24.07.2011	13	Конгазчик	15.07.2011
5	Бешалма	16.12.2019	14	Копчак	05.05.2015
6	Бешгиоз	2011	15	Светлый	н/д
7	Гайдары	04.03.2021	16	Томай	н/д
8	Джолтай	05.05.2012	17	Чишмикиой	13.10.2010
9	Казаклия	14.08.2015	18	Этулия	29.09.2010

Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

Полученные данные свидетельствуют, что ОМПУ не имея утвержденного Устава, не осознают важность данного документа, его роль и место в системе местных нормативных актов, а также не соблюдают положения п. м) ст. 14 Закона РМ «О местном публичном управлении».

На вопрос «1.3. В примарии населенного пункта есть утвержденный Регламент (Положение) о создании и функционировании (работе) Совета?» 24 примарии или 92,31% дали положительный ответ, а 2 примарии (Баурчи, Конгазчик) или 7,69% ответили, что не имеют такого документа. В этом случае возникает вопрос, каким образом организует свою работу местный Совет, а также уровень правомочности принимаемых решений представительным органом.

На Рис. 1. представлены результаты ответов, полученных на вопрос «1.4. В примарии населенного пункта есть Регламент (Положение) о деятельности примарии населенного пункта?».

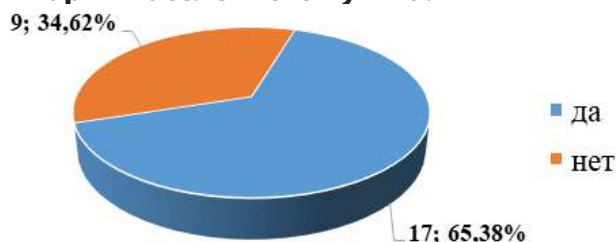
Полученные данные свидетельствуют, что примарам 9 населенных пунктов (Баурчи, Буджак, Гайдары, Дезгинжа, Кириет-Лунга, Котовское, Ферапонтьевка, Чишмикиой, Чок-

Майдан) необходимо в срочном порядке инициировать процедуру разработки и утверждения Регламента (Положения) о деятельности примарии населенного пункта. Отрадно, что после проведения опроса примарии мун. Комрат, с. Гайдары и с. Чишмикиой утвердили на заседаниях Советов данное Положение, что можно рассматривать, как положительное влияние самого факта проведения исследования.

На вопрос «1.5. Есть ли утвержденный Регламент (Положение) о создании и порядке использования резервного фонда?» 23 примарии или 88,46% ответили утвердительно, а 3 примарии (Баурчи, Кирсово, Русская Киселия) или 11,54% отметили, что у них нет такого документа. Отсутствие данного документа делает невозможным своевременное реагирование ОМПУ в чрезвычайных ситуациях и оказание поддержки гражданам населенного пункта.

В своей деятельности каждая примария определяет общее количество сотрудников, утверждая каждый календарный год штатное расписание. После утверждения местным Советом предельной численности аппарата

Рис. 1. Наличие в примарии утвержденного Регламента (Положения) о деятельности примарии населенного пункта.



Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

примарии, примар посредством издания распоряжения утверждает организграмму. На вопрос «1.6. В примарии населенного пункта, есть ли организграмма, отражающая уровни управления и взаимодействия сотрудников, утвержденная распоряжением примара?» 18 примарий или 69,23% ответили, что утвержденная организграмма есть, а 8 примарий (Комрат, Чадыр-Лунга, Вулканешты, Конгаз, Копчак, Русская Киселия, Томай, Этулия) или 30,77% дали отрицательный ответ.

Населенные пункты согласно действующего законодательства могут иметь местную символику, которую утверждает соответствующий представительный орган власти. На вопрос «1.7. В населенном пункте имеется утвержденный герб?», абсолютное большинство, а именно 20 примарий или 76,92% отметили что герба нет, а 6 примарий (Комрат (29.07.2005), Вулканешты (17.08.2001), Авдарма (30.09.2015), Буджак (16.05.2018), Кирсово (27.01.2008), Копчак (01.01.1992)) или 23,08% указали, что есть герб, утвержденный местным Советом.

На вопрос «1.9. В населенном пункте есть утвержденный флаг» только 2 примарии (Авдарма (30.09.2015), Кирсово (27.01.2008)) или 7,69% ответили положительно, а 24 примарии или 92,31% дали отрицательный ответ.

Ответы на вопросы 2.1, 2.2. и 2.7 были обработаны и систематизированы, а на их основе была составлена таблица 2.

19 примарий или 73,08% ответили, что у них есть официальный сайт, а 7 примарий или 26,92% указали, что официального сайта примарии и Со-

вета нет. 17 примарий или 65,38% отметили, что также ведут страницу в социальных сетях, а 9 примарий или 34,62% указали, что нет страницы в социальных сетях. Обобщая представленную информацию, можно отметить, что примария Чок-Майдан не имея официального сайта использует страницу в социальных сетях для информирования жителей села.

Наиболее распространенной социальной сетью для ОМПУ Гагаузии является facebook, ее используют 16 примарий, 4 примарии используют 2 социальные сети (facebook и odnoklassniki). Отрадно, что ряд примарий стали использовать приложения и мессенджеры для общения с жителями населенных пунктов. Несмотря на то, что ОМПУ стали использовать страницы в социальных сетях, и это следует рассматривать, как положительную составляющую в их деятельности, нужно отметить, что ни в одной примарии нет ни одного распорядительного документа, согласно которого определено, в какой социальной сети открывать страницу примарии, как и каким образом размещать информацию, структура и содержание размещаемой информации, ее периодичность, а также кто из числа сотрудников является ответственным за размещение информации.

Следует отметить, что только 4 примарии (Комрат, Чадыр-Лунга, Кирсово, Копчак) или 15,38% (от общего числа примарий) имеют утвержденный представительным органом Регламент о функционировании официального сайта примарии и Совета. Таким образом, можно отметить, что

Таблица 2. Информация о наличии официальных страниц примарий и Советов ОМПУ Гагаузии в сети Интернет.

№ п/п	Примария	Дата и год запуска официального сайта примарии и Совета	Страница примарии в социальных сетях
1	Комрат	01.05.2015	Facebook
2	Чадыр-Лунга	26.09.2011	Facebook
3	Вулканешты	01.03.2016	Facebook; Odnoklassniki; Instagram
4	Авдарма	24.07.2011	нет
5	Баурчи	01.01.2022	Facebook
6	Бешалма	н/д	Facebook
7	Бешгиоз	01.01.2016	Facebook
8	Буджак	н/д	Facebook
9	Гайдары	01.03.2020	Facebook; Odnoklassniki
10	Дезгинжа	01.01.2022	Facebook; Viber
11	Джолтай	01.01.2015	Facebook
12	Казаклия	01.01.2019	Facebook
13	Карболия	сайта нет	нет
14	Кирсово	01.01.2018	нет
15	Кириет-Лунга	20.02.2016	нет
16	Конгаз	01.01.2017	Facebook
17	Конгазчик	сайта нет	нет
18	Копчак	01.01.2009	Facebook; Instagram; Youtube
19	Котовское	сайта нет	нет
20	Русская Киселия	сайта нет	нет
21	Светлый	сайта нет	нет
22	Томай	н/д	Facebook
23	Ферапонтьевка	сайта нет	нет
24	Чишмикиой	01.01.2018	Facebook; Odnoklassniki
25	Чок-Майдан	сайта нет	Odnoklassniki; Facebook
26	Этулия	01.01.2019	Odnoklassniki

Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

примарии Гагаузии не соблюдают Постановление Правительства РМ № 188 от 03.04.2012г. «Об официальных страницах органов публичного управления в сети Интернет», которым утверждено типовое Положение о функционировании официального сайта примарии и Совета [5].

Из 19 примарий, отметивших наличие официального сайта, только 13 примарий указали, что в штатном расписании примарии есть служащий, который согласно должностным обязанностям обеспечивает администрирование официального сайта. При этом 7 примарий указали, что администрирование ведется служащим, которому вменены в должностные обязанности функции по администрированию сайта и страниц в социальных сетях, а 6 примарий ответили, что в штатном расписании есть служащий, который занимается только администрированием официального сайта и страниц в социальных сетях.

На вопрос «2.6. В примарии населенного пункта имеется утвержденная Стратегия по открытости и прозрачности?» были получены следующие ответы: 7 примарий (Комрат, Чадыр-Лунга, Вулканешты, Авдарма, Кирсово, Копчак, Светлый) или 26,92% ответили «Да», а 19 примарий или 73,08% ответили «Нет». Отсутствие данного стратегического документа демонстрирует отсутствие у 19 ОМПУ Гагаузии местных политик и документов, обеспечивающих прозрачность процесса принятия решений, согласно закона РМ «О прозрачности процесса принятия решений» № 239 от 13.11.2008г. [4].

Следующий блок вопросов посвящен оценке процесса консультирования ОМПУ с местным сообществом. На вопрос анкеты «3.1. В примарии населенного пункта есть утвержденный Регламент об организации и проведении публичных слушаний» только 4 примарии (Авдарма, Кирсово, Копчак, Светлый) или 15,38% ответили положительно, а 22 примарии или 84,62% ответили отрицательно. На вопрос анкеты «3.2. В примарии населенного пункта есть утвержденный Регламент об организации и проведении публичных консультаций с жителями населенного пункта.» утвердительный ответ дали 6 примарий или 23,08% (Комрат, Авдарма, Кирсово, Копчак, Русская Киселия, Светлый).

Данные на Рис. 2 демонстрируют, что абсолютное большинство примарий (14 или 53,85%) проводят публичные слушания 1 раз в год (при обсуждении проекта местного бюджета), 9 примарий (Комрат, Чадыр-Лунга, Вулканешты, Бешгиоз, Гайдары, Карболия, Копчак, Котовское, Светлый) проводят 2 раза в год, 2 примарии (Конгаз, Этулия) 3 раза в год и только 1 примария (Томай) проводит публичные слушания более 3 раз в год.

Обобщенные результаты ответов на вопрос «3.4. Как часто проводятся публичные консультации?» представлены на Рис. 3.

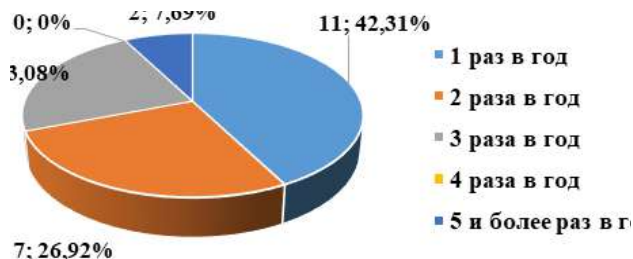
Приведенные данные свидетельствуют, что 11 примарий или 42,31% проводят публичные консультации 1 раз в год, 7 примарий (Бешгиоз, Карболия, Кириет-Лунга, Конгаз, Котовское, Чишмикиой, Этулия) или 26,92% проводят 2 раза в год, 6 при-

Рис. 2. Общее количество проведения примарией населенного пункта публичных слушаний в год.



Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

Рис. 3. Общее количество проведения примарией публичных консультаций.



Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

марий (Комрат, Чадыр-Лунга, Вулканешты, Гайдары, Дезгинжа, Светлый) или 23,08% проводят 3 раза в год и 2 примарии (Буджак, Копчак) или 7,69% проводят 5 и более раз в год.

Далее в анкете идут вопросы, направленные на оценку уровня взаимодействия ОМПУ с гражданским обществом и экспертным сообществом в процессе принятия решения. На вопрос «4.1. В примарии населенного пункта функционирует Общественный совет?» из 26 примарий только 7 примарий или 26,92% дали положительный ответ (Комрат, Чадыр-Лунга, Дезгинжа, Джолтай, Копчак, Свет-

лый, Чишмикией), из них только у 5 Общественных советов имеется утвержденный Регламент о создании и функционировании Общественного совета (Комрат, Чадыр-Лунга, Джолтай, Светлый, Чишмикией).

На вопрос «4.3. Как часто проводятся заседания Общественного Совета?», 4 примарии (Дезгинжа, Копчак, Светлый, Чишмикией) указали 1 раз в год, а 2 примарии (Комрат, Чадыр-Лунга) ответили «по мере необходимости», 1 примария (Джолтай) дала ответ «не проводятся заседания». Таким образом, можно отметить, что в ОМПУ Гагаузии механизм Обществен-

ных советов носит в основном декларативный характер и они не оказывают должного влияния на процесс принятия решений.

На вопрос «4.4. В процессе работы Совета населенного пункта, создаются ли на общественной основе, в целях консультирования рабочие группы из числа экспертов или представителей гражданского общества?» только 8 примарий или 30,77% дали положительный ответ (Комрат, Чадыр-Лунга, Баурчи, Конгазчик, Копчак, Светлый, Томай, Чишмикиой).

Автор в рамках проведенного исследования решил оценить уровень работы по подготовке проектных инициатив и заявок на финансирование. Так, на вопрос «6.1. В штатном расписании примарии населенного пункта есть ли должность специалиста по разработке проектов и привлечению инвестиций?», 13 примарий или 50,0% отметили (Комрат, Чадыр-Лунга, Вулканешты, Баурчи, Дезгинжа, Гайдары, Казаклия, Конгаз, Копчак, Томай, Чишмикиой, Чок-Майдан, Этулия), что такой специалист есть, а 13 примарий указали, что нет.

На следующий вопрос «6.2. В примарии населенного пункта ведется ли Реестр проектов социально-экономического развития населенного пункта?», 11 примарий или 42,31% ответили «Да», а 15 примарий или 57,69% ответили «Нет». Ответы на данный вопрос говорят об уровне применения принципа системности в работе при подготовке проектных инициатив и заявок.

Ответы на следующий вопрос «6.3. Сколько проектов разрабатывается и

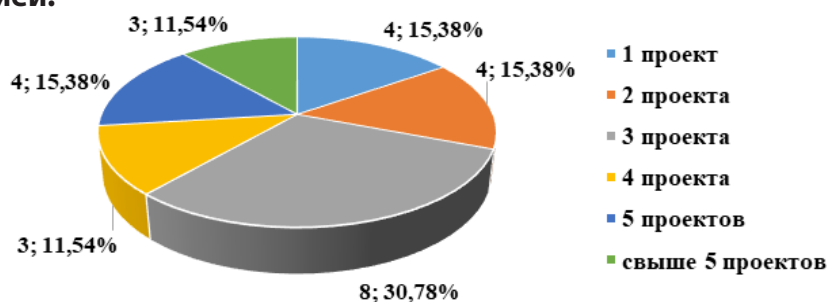
подается от примарии населенного пункта ежегодно?» дают возможность оценить количественно продуктивность работы примарии по подготовке проектов для привлечения финансирования и приводятся на Рис. 4.

По 1 проекту в год разрабатывают 4 примарии (Баурчи, Буджак, Конгазчик, Ферапонтьевка), по 2 проекта в год 4 примарии (Карболия, Котовское, Русская Киселия, Томай), по 3 проекта в год 8 примарий (Бешалма, Бешгиоз, Джолтай, Казаклия, Кириет-Лунга, Кирсово, Светлый, Этулия), 4 проекта за год 3 примарии (Вулканешты, Авдарма, Конгаз), 5 проектов за год 4 примарии (Комрат, Чадыр-Лунга, Чишмикиой, Чок-Майдан) и свыше 5 проектов за год 3 примарии (Гайдары, Дезгинжа, Копчак).

Важно оценивать не только количественную сторону, но и качественную, которая выражается в общем количестве профинансированных проектных заявок. Ответы на вопрос «6.4. Сколько проектов, разработанных сотрудниками примарии получают финансирование ежегодно?» представлены на Рис. 5.

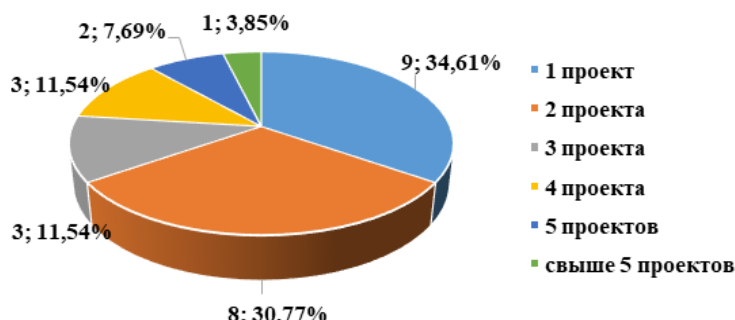
Приводимые данные показывают, что 9 примарий (Баурчи, Бешалма, Бешгиоз, Буджак, Карболия, Кирсово, Конгазчик, Котовское, Ферапонтьевка) получают финансирование на 1 проект в год, 8 примарий (Джолтай, Казаклия, Кириет-Лунга, Конгаз, Русская Киселия, Светлый, Томай, Этулия) по 2 проекта в год, 3 примарии (Вулканешты, Дезгинжа, Чок-Майдан) по 3 проекта в год, 3 примарии (Авдарма, Гайдары, Чишмикиой) по 4 проекта в год, 2 примарии (Комрат, Чадыр-Лун-

Рис. 4. Информация о количестве проектов, подготовленных за год примарией.



Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

Рис. 5. Информация о количестве проектов, получающих поддержку ежегодно.



Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

га) по 5 проектов в год и 1 примария (Копчак) свыше 5 проектов.

На вопрос «6.5. При реализации проектов, в примарии населенного пункта создается ли Технический секретариат или группа сотрудников, ответственных за внедрение, мониторинг и контроль за проектом?» были получены следующие ответы: 19 примарий или 73,08% ответили «Да», а 7 примарий или 26,92% дали ответ «Нет». На следующий вопрос «6.6. В Вашем населенном пункте реализуется ли проект Партисипативного бюджетирования?» 9 примарий (Чадыр-Лунга, Вулканешты, Авдарма, Баурчи, Гайдары, Дезгинжа, Копчак, Томай, Чишмикиой) или 34,62% ответили

«Да», а 17 примарий или 65,38% дали ответ «Нет». В примарии мун. Комрат на протяжении более 15 лет также внедряются проекты при участии контрибуции жителей, но без утверждения документов согласно Партисипативному бюджетированию.

Эффективное государственное управление напрямую связано с системой подготовки и повышения квалификации персонала. Следующие вопросы анкеты были посвящены именно оценке данного направления. На вопрос «7.1. В примарии населенного пункта разработана и утверждена Программа обучения и повышения квалификации?» только 4 примарии или 15,38% дали поло-

жительный ответ (Авдарма, Кирсово, Копчак, Светлый). Ключевой проблемой отсутствия данного документа большинство примарий назвали языковую проблему, так как подготовка государственных служащих в основном ведется на государственном языке. На вопрос «7.3. Проходят ли ежегодно обучение сотрудники примарии?» только 7 примарий или 26,92% дали положительный ответ (Комрат, Чадыр-Лунга, Авдарма, Кирсово, Конгаз, Копчак, Светлый). На вопрос «7.4. Организуется ли обучение для советников Совета населенного пункта?» положительный ответ дали только 5 примарий или 19,23% (Чадыр-Лунга, Джолтай, Конгазчик, Светлый, Этулия).

Выводы. По результатам проведенного исследования, автором были сделаны следующие выводы:

1. Процесс разработки и принятия нормативных актов в ОМПУ Гагаузии

приводит к несоблюдению норм действующего законодательства РМ.

2. В большинстве своем ОМПУ Гагаузии не соблюдают требования действующего законодательства РМ относительно принципов открытости и прозрачности в процессе принятия решений.

3. Крайне слабо используются механизмы проведения публичных слушаний и публичных консультаций при разработке и принятия местных нормативных актов.

4. В ОМПУ Гагаузии процесс разработки проектов, направленных на социально-экономическое развитие не носит системный характер, что отражается на уровне эффективности этой работы.

5. Примарии Гагаузии не рассматривают вопросы повышения квалификации сотрудников, как элемент эффективного государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция РМ от 24.07.1994г.
2. Закон РМ «О местном публичном управлении» № 436 от 28.12.2006г.
3. Закон РМ «Об административной децентрализации» № 435 от 28.12.2006г.
4. Закон РМ «О прозрачности процесса принятия решений» № 239 от 13.11.2008г.
5. Постановление Правительства РМ № 188 от 03.04.2012г. «Об официальных страницах органов публичного управления в сети Интернет».