

**ГАЛИНСКИЙ Илья Николаевич** – кандидат философских наук, профессор; заведующий кафедрой политологии и государственного управления Приднестровского государственного университета им. Т.Г. Шевченко (3300, Молдова (Приднестровье), г. Тирасполь, ул. К. Либкнехта, 292-52; vasilhsul85@gmail.com)

**ГАЛИНСКИЙ Ярослав Олегович** – аспирант кафедры политологии и государственного управления факультета общественных наук Приднестровского государственного университета им. Т.Г. Шевченко (3300, Молдова (Приднестровье), г. Тирасполь, ул. Советская, 114-59; 55stalker77@mail.ru)

## ПРИДНЕСТРОВЬЕ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются и анализируются проблемы государственного строительства Приднестровской Молдавской Республики. Автор подробно показывает, как шел процесс становления и совершенствования приднестровской государственности, какие институты власти и управления находились в центре внимания, как смена политических лидеров Приднестровья влияла на государствообразующий процесс. Особое внимание уделено политической деятельности двух последних президентов Приднестровья – Евгения Шевчука и Вадима Красносельского в контексте государственноуправления, инициированных и проводимых ими реформ. Авторы приходят к выводу, что процесс государствообразования в Приднестровье завершился, идет его укрепление и совершенствование.

**Ключевые слова:** государственное строительство, Временный верховный совет, конституция, президентская республика, борьба за влияние, поправки, гармонизация, реформы, стратегия развития

Как отмечает в своей научной статье приднестровский политолог, доктор политических наук Светлана Осипова, процессы государствообразования начала 1990-х гг. прежде всего связаны с политическими трансформациями конца 1980-х гг., которые продолжаются по сей день [Осипова 2015: 111]. В данной связи важно подчеркнуть, что процесс формирования и становления приднестровской государственности по многим характеристикам схож с процессами государственного строительства в постсоветских республиках, а также в самоопределившихся государствах [Брусалинская 2008: 12]. Вместе с тем он имел одно очень важное сущностное отличие, а именно: в Приднестровье до провозглашения независимости не существовало союзных или автономных органов власти и управления, также не было самостоятельной региональной инфраструктуры. Отсутствовал опыт государственного управления, не было специалистов высокого государственного профессионального уровня, отсутствовала соответствующая законодательная и нормативная база, а управление находящимися на территории Приднестровья административными структурами осуществлялось центральными органами власти и управления Молдавской ССР.

После образования Приднестровской Молдавской Республики в условиях ускоряющихся центробежных тенденций, неумолимого разрушения союзного центра и общего правового поля, самоустранения местных партийных органов от решения жизненно важных проблем приднестровского населения перед Приднестровьем встала архисложная задача создания независимых от Молдовы органов власти и управления, ускоренного государственного строительства, формирования работоспособной вертикали политической власти.

Изначально формирование органов государственной власти и управления в Приднестровье как союзной республике в составе СССР началось в 1990 г. фактически с нуля, с частичным использованием тираспольских органов власти и управления и передачей им новых, республиканских функций и пол-

номочий, причем в ситуации еще существовавшего Советского Союза. Во многом государственное строительство тех лет — это в первую очередь инициатива трудящихся масс, ведущую роль в которой сыграли коллективы крупнейших предприятий, а также Объединенный совет трудовых коллективов. Впоследствии государственное строительство осуществлялось во время военной интервенции Республики Молдова против Приднестровья, что потребовало создания боеспособной регулярной армии как гаранта безопасности приднестровского народа и государства. После окончания военных действий и вплоть до сегодняшнего дня процесс государственного строительства реализовался в условиях международной непризнанности и системной множественной блокады Приднестровья.

Приднестровье как государство было образовано 2 сентября 1990 г. решением II Чрезвычайного съезда народных депутатов всех уровней. Одновременно были приняты Декларация об образовании Приднестровья, Декрет о государственной власти и избран Временный верховный совет<sup>1</sup>. В этой связи следует пояснить, что Временный верховный совет не являлся только органом законодательной власти. В значительной мере это была наделенная полномочиями властная структура, выполняющая одновременно функции законодательной и исполнительной ветвей власти [Бабиунга, Бомешко, Шорников 2007: 187]. И все же, как показывает практика, с самого начала Приднестровье в большей мере конституировалось как парламентское государство. Именно Временный верховный совет, а с ноября 1990 г. — Верховный совет взял на себя функции государственного строительства, создания институтов государственной власти и управления, правовой базы функционирования государства и политической системы общества в целом, а также подготовки проекта первой Конституции Приднестровья как независимого государства. В результате этой деятельности за короткий срок была создана полноценная политическая система общества, все необходимые для жизнедеятельности правовые и политические институты. Правда, следует отметить, что на тот период в Приднестровье фактически воспроизводилась привычная советская система органов государственной власти.

В связи с быстро меняющимися внутренними и внешними реалиями бытия Приднестровье было вынуждено постоянно, вновь и вновь адаптироваться к этим реалиям и корректировать процесс государственного строительства. В силу необходимости быстрого оперативного принятия управленческих решений для защиты республики и ее упрочения все более востребованным становился вопрос преобразования парламентской республики в парламентско-президентскую. В этих целях началась разработка новой Конституции, принятие которой в 1995 г. преобразовало Приднестровье в парламентско-президентское государство с двухпалатным парламентом. Зафиксированные в ней высокие властные полномочия президента во взаимодействии с правительством и Верховным советом помогали достаточно эффективно решать вопросы государственного строительства, выступать от имени Приднестровского государства на важных международных форумах и политических встречах.

Как показала государственная практика, в условиях непризнанности, силового внешнего давления, внутренней политической неустойчивости резко возрастает роль субъективного фактора в лице президента Приднестровья как актора, наделенного большим объемом полномочий, способного без проволочек и лишних согласований оперативно решать вопросы жизнеустройства

<sup>1</sup> *Начало*: сборник воспоминаний (сост. А.З. Волкова). 2010. Тирасполь: Мин-во информации и телекоммуникаций. С. 62.

и безопасности государства. В этих целях в 2000 г. в Конституцию республики были внесены кардинальные поправки. Основным законом государства претерпевает серьезные изменения, в результате которых фактически рождается новая Конституция, во многом изменившая существующую систему государственного управления, превратившая Приднестровье в жесткую президентскую республику. Правительство было упразднено, вместо него появился кабинет министров – совещательный орган при президенте. Причем видоизменилась не только структура государственного управления, но и сам конституционный механизм закрепления за органами государственной власти полномочий и прерогатив, а именно был реализован переход от отраслевого управления к функциональному и изменен конституционный принцип наделения полномочиями и их перераспределения между различными институтами политической власти и управления в границах каждой из ветвей государственной власти<sup>1</sup>. Также был создан Конституционный суд, что фактически означало завершение процесса создания в Приднестровье цивилизованных институтов и структур государственной власти и управления.

Вместе с тем, как это обычно происходит в молодых демократиях, в силу незрелости политических сил и бурлящих личностных амбиций исподволь, латентно началась борьба за влияние на общество, за власть между президентом и Верховным советом, которая с каждым годом становилась все заметнее и предметнее. В 2009 г. группа депутатов Верховного совета вышла в парламент с конституционным законопроектом, предусматривающим переход Приднестровья на парламентскую форму правления. В ответ команда президента Игоря Смирнова, усмотрев в данном шаге реальную угрозу своей власти и полномочиям, выдвигает лозунг гармонизации приднестровского законодательства с российским и под этим предлогом готовит проект новой конституции, «как в России», в котором были прописаны сверхполномочия президента и урезанные компетенции Верховного совета. Назревал серьезный политический конфликт в высших эшелонах власти. Однако на тот момент ведущие политические силы и примкнувшие к ним бизнес-элиты Приднестровья были явно не заинтересованы в нагнетании напряженности, в результате чего пришли к определенному консенсусу. В результате этой договоренности председателя Верховного совета Евгения Шевчука как главного «возмутителя спокойствия» заставили подать в отставку, а полномочия вице-президента Александра Королева были существенно урезаны. Между тем работа над конституционными поправками продолжалась как в администрации президента, так и в Верховном совете.

В 2011 г. в преддверии очередных президентских выборов в условиях продолжающегося конфликтного противостояния президента и Верховного совета, а также ведущих политических сил в Конституцию были внесены новые поправки<sup>2</sup>. Они существенно модифицировали существующую систему власти и государственного управления. В Приднестровье появился новый политический институт – правительство и новое должностное лицо – председатель правительства. Более того, управленческие компетенции президента в отдельных его полномочиях оказались замкнутыми на полномочия Верховного совета. Другими словами, данными поправками была предпринята попытка достичь баланса различных ветвей власти, иначе говоря, создать два равноценных цен-

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Приднестровской Молдавской Республики. 22 июля 2000 г. Доступ: <http://pravopmr.ru/View.aspx?id=QT2jsxnm%2Fmn4C2ni1GLAJA%3D%3D>

<sup>2</sup> Конституционный закон Приднестровской Молдавской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Приднестровской Молдавской Республики». 05.07.2011. Доступ: <http://worldconstitutions.ru/?p=343>

тра власти: президента и Верховного совета. По мнению эксперта РИСИ, доктора исторических наук Тамары Гузенковой, данный вариант конституционной реформы являлся диверсификацией власти между президентом, парламентом и правительством во главе с премьером<sup>1</sup>.

Однако, как показало дальнейшее развитие ситуации, перераспределение годами устоявшихся властных полномочий, предусмотренное поправками к Конституции, привело к весомым рискам внутренней дестабилизации, создало серьезные политические угрозы управляемости общества и жизнеспособности Приднестровского государства. Кроме того, практика показала, что не связанные воедино два центра власти и управления вполне могут подвергнуть Приднестровье новым рискам, сделать его более уязвимым перед лицом внешних факторов и угроз.

В этой новой политической ситуации в Приднестровье проходят президентские выборы, на которых убедительную победу одерживает бывший спикер Верховного совета Евгений Шевчук. В течение короткого времени он осуществил в Приднестровье своеобразную кадровую революцию «сверху», заменив в органах политической власти и управления практически всех назначенцев Игоря Смирнова. Причем, по сути, произошла не просто смена поколений лидеров-руководителей – в систему государственного управления пришла совершенно новая генерация руководителей.

Политические изменения, которые произошли в Приднестровье, создали острую потребность в конструировании новой модели управления государством, обладающей более высоким мобилизационным и развивающим потенциалом. Прежняя модель во многом была основана на доминировании административных, часто латентных механизмов государственного управления. Она была ориентирована на жесткую централизацию и авторитарный характер проводимых преобразований, и не всегда в интересах государства. В своей инаугурационной речи президент Евгений Шевчук заявил, что основой новой модели управления должно стать переосмысление роли и функций государства и государственной службы в политической жизни общества Приднестровья. Он также обратил внимание на необходимость реформирования государственного управления, в основу которого должен быть положен профессионализм, отбор кандидатов на должность на конкурсной основе, инновации и эффективность. Одновременно по его инициативе были разработаны Концепция внутренней политики и Концепция внешней политики Приднестровской Молдавской Республики.

В последующем президент инициировал внесение новых поправок в Конституцию республики в контексте реформирования государственного управления, обосновывая это необходимостью реализации своих предвыборных программных положений во благо народа Приднестровья. В частности, реализуя предвыборные обещания по сближению с Россией, он в 2013 г. внес в Верховный свет проект конституционного закона, согласно которому в правовую систему Приднестровской Молдавской Республики, наряду с национальным законодательством, должно быть внесено федеральное законодательство Российской Федерации, обладающее приоритетом<sup>2</sup> по отношению к приднестровскому законодательству. Также было инициировано широкое обсуждение необходимости реформирования существующей избирательной системы,

<sup>1</sup> Гузенкова Т.С. Конституционная реформа в Приднестровье как политкомпромисс. Доступ: <https://riss.ru/analities/2384/>

<sup>2</sup> О проекте конституционного закона Приднестровской Молдавской Республики «О внесении дополнений в Конституцию Приднестровской Молдавской Республики». 09.12.2013. Доступ: <http://pravo.pmr-online.com/View.aspx?id=trgHM5IPSirLi0YgMYMmBQ%3D%3D>

которая основывалась на мажоритарных принципах. В парламент по данному вопросу был внесен соответствующий проект. Кстати, обсуждение показало, что большинство приднестровских экспертов склоняется к смешанной избирательной системе. К пропорциональной, по мнению экспертов, Приднестровье пока еще не готово, поскольку его партийная система слишком слаба и в значительной степени выглядит как витринная многопартийность. Еще одна поправка касалась перевода работы всех депутатов Верховного совета на постоянную основу. Дело в том, что Верховный совет состоит из 43 депутатов, из которых около половины работают на непостоянной основе, совмещая законодательскую деятельность с коммерческой<sup>1</sup>.

Однако ни одно из этих начинаний не было реализовано, поскольку на этом пути у президента появились очень серьезные трудности, связанные с жестким противостоянием с Верховным советом. Практически все инициативы президента, направленные на реформирование системы государственного управления и требующие принятия соответствующих законов, наталкивались на неприятие и противодействие со стороны Верховного совета, в результате чего намеченные президентом Евгением Шевчуком реформы не могли быть реализованы. В отношениях исполнительной и законодательной власти возникли очень серьезные правовые нестыковки и коллизии; фактически между ними началась междоусобная война на выживание.

Допустив ряд тактических ошибок в противостоянии с Верховным советом и бизнес-элитой Приднестровья и не рассчитав свои силы, а также настроив против себя значительную часть населения, в первую очередь пенсионеров, в связи с временным удержанием 30% заработной платы и пенсий, Евгений Шевчук потерпел серьезное поражение на президентских выборах в 2016 г. Новым президентом Приднестровья становится поддерживаемый многопрофильной фирмой «Шериф» председатель Верховного совета Вадим Красносельский. С этого момента начался новый этап в конструировании приднестровской государственности.

Следует сказать, что в этой новейшей политической ситуации в Приднестровье в контексте государственного строительства принципиально изменились политические условия, а именно прекратилось противостояние института президентства и Верховного совета. В настоящее время наблюдается единодушие и единство всех ветвей власти. Все институты государственной власти и управления – законодательные, исполнительные и судебные – политически и идеологически стали союзниками, управляемыми из одного центра. Безусловно, с точки зрения безопасности государства в условиях его международной непризнанности и фактической блокады сосредоточение всей власти в едином центре в целом выступает как позитивный аспект в деле укрепления государства, эффективности государственного управления и консолидации общества. Настораживает, правда, то, что из политического спектра Приднестровья почти исчезла оппозиция. В оппозиции к действующей власти осталась только одна политическая сила – Приднестровская коммунистическая партия и единственный депутат Верховного совета – Олег Хоржан, ее председатель. Иначе говоря, совершенствованию и развитию государственности Приднестровья отныне никто не угрожает и не мешает. Нынешняя политическая власть может продолжать ее конструирование по своим лекалам и в соответствии со своим видением, интересами и потребностями.

<sup>1</sup> Переход всех депутатов Верховного совета на постоянную профессиональную деятельность только улучшит качество их работы – отмечают приднестровские эксперты, поддерживая законодательную инициативу президента. Доступ: <http://radio.pgtrk.ru/news/031014/perehod-vseh-deputatov-verhovnogo-soveta-na-postoyannuyu-professionalnuyu-deyatelnost>

Новый президент Вадим Красносельский, вступив в должность, заявил о необходимости кардинального реформирования системы власти и управления, целесообразности перехода от назначения к выборам глав государственных администраций [Галинский 2017: 34–35]. Перед правительством была поставлена задача сделать органы государственной власти и управления более компактными и эффективными, существенно сократить аппарат министерств и ведомств. Власти начали разработку реформы системы органов государственной власти и управления и стратегии развития Приднестровья, участие в которой примут не только ученые и специалисты-практики из Приднестровья, но и эксперты из России. В этих целях, по словам президента Вадима Красносельского, будет образован Центр стратегических реформ и разработок, который и займется разработкой стратегии развития Приднестровья.

Необходимо при этом уточнить, что каких-либо кардинальных изменений в системе власти и управления в Приднестровье со сменой власти не произошло. Практически все важнейшие для республики структуры остались в неизменном виде, за исключением выведения ряда служб и ведомств из состава министерств. Иначе говоря, структура управления государством осталась в основном прежней, чего не скажешь о персоналиях. Все назначенцы прежнего президента и даже ректор Приднестровского государственного университета были отправлены в отставку, на их место пришли руководители, лояльные структурам фирмы «Шериф» и Верховному совету.

Анализируя сегодняшнюю политику приднестровского руководства, можно сделать вывод, что оно больше озабочено не поисками новых путей и механизмов развития приднестровской государственности, а скорее ее укреплением в контексте реанимации экономики, поиска путей выхода из структурного кризиса в экономике. В этих целях в Приднестровье планируется проведение ряда реформ — административной, бюджетной, земельной, реструктуризация государственного сектора, а также улучшение инвестиционного климата<sup>1</sup>. Уже состоялась презентация Концепции бюджетной и налоговой политики. Важно также отметить, что представленную в Москве программу реформ и мер в экономике Приднестровья высоко оценил академик РАН Сергей Глазьев. Более того, он высказал мнение, что их реализация может привести к значительным экономическим результатам<sup>2</sup>.

Таким образом, мы с большой долей уверенности можем констатировать, что в Приднестровье продолжается активный процесс дальнейшего укрепления, упрочения и развития государственности, адекватной внешним вызовам и угрозам, а также задачам, стоящим перед республикой в различных сферах жизни. Единственной нерешенной проблемой Приднестровского государства на сегодня является отсутствие международного признания. Эта проблема во многом является камнем преткновения в молдо-приднестровском переговорном процессе последних лет. Многие ведущие эксперты, анализируя молдо-приднестровскую политическую ситуацию в данном контексте, высказывают предположение, что 2018 г. может стать определяющим в решении данной проблемы.

<sup>1</sup> Российская аудиторская компания разработает план реформы системы госвласти ПМР. Доступ: <https://novostipmr.com/ru/news/17-01-31/rossiyskaya-auditorskaya-kompaniya-razrabotaet-plan-reformy>

<sup>2</sup> Сергей Глазьев: реформы, проводимые правительством ПМР, способны вывести экономику из кризиса. Доступ: <https://novostipmr.com/ru/news/17-10-16/sergey-glazev-reformy-provodimye-pravitelstvom-pmr-sposobny>

### Список литературы

Бабилунга Н.В., Бомешко Б.Г., Шорников П.М. 2007. *Государственность Приднестровья: история и современность*. Тирасполь: Полиграфист. 344 с.

Брусалинская Г.С. 2008. *Органы законодательной и исполнительной власти Приднестровской Молдавской Республики на современном этапе*. Тирасполь: Изд-во Приднестровского университета. 208 с.

Галинский Я.О. 2017. Модернизация системы государственного управления Приднестровской Молдавской Республики в новых политических условиях. — *Общественная мысль Приднестровья*. № 1(14). С. 32–35.

Осипова С.А. 2015. Процесс государствообразования в современном мире: модели и сценарии развития. — *Общественная мысль Приднестровья*. № 1–2. С. 107–111.

*GALINSKY Il'ya Nikolaevich, Cand.Sci. (Philos.), Professor; Head of the Chair of Political Science and State Management, Taras Shevchenko Transnistria State University (ap. 52, 292 K. Libknekhta St, Tiraspol, Transnistria, 3300; vasilhsul85@gmail.com)*

*GALINSKY Yaroslav Olegovich, postgraduate student at the Chair of Political Science and State Management, Faculty of Social Sciences, Taras Shevchenko Transnistria State University (ap. 59, 114 Sovetskaya St, Tiraspol, Transnistria, 3300; 55stalker77@mail.ru)*

## TRANSNISTRIA: PROBLEMS OF THE STATEHOOD FORMATION AND DEVELOPMENT

**Abstract.** *The article considers and analyzes the problems of the Pridnestrovian Moldavian Republic state construction. The authors reveal in detail the process of formation, perfection and development of the Pridnestrovian statehood; describe the institutions of power and government leading in this process and examine the way of changing of the Pridnestrovian political leaders who influenced the statehood formation. A particular attention is paid to the political activity in the statehood designing conducted by the last two presidents of Transnistria – Evgeny Shevchuk and Vadim Krasnoselsky and to the reforms carried out by them. Besides, the authors assess their public management. The conclusion is drawn that the process of state formation in Transnistria has come to an end, its strengthening and improvement is under way.*

**Keywords:** *state construction, Provisional Supreme Soviet, constitution, presidential republic, struggle for influence, amendments, harmonization, reforms, development strategy*

---