IMPACTUL CORUPȚIEI ASUPRA BUNEI GUVERNĂRI ÎN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

EȘANU Vadim[28]

Rezumat: O dată cu proclamarea independenței Republicii Moldova și creării bazei statului și dreptului, problema corupției a fost și continue să rămână una dintre cele mai studiate subiecte, care afectează dezvoltarea domeniilor de interes ale statului și stagnează procesul de integrare în Uniunea Europeană. Cadrul normativ ce vizează domeniul de prevenire și minimalizare a riscurilor de corupție, în special în rândurile funcționarilor publici, pare a fi perfect, însă racordarea acestuia necesităților practice necesită o perioadă îndelungată de adaptare. Cercetarea fenomenului corupției pe segmentul propus, a relevat faptul că în sistemul de administrare publică locală, există o serie de circumstanțe care generează riscuri de funcționalitate eficientă și a administrației centrale per-ansamblu.

În cercetarea respectivă, autorul elucidează unele aspecte teoretice și practice referitoare la riscurile de corupție din sistemul administrației publice locale și modul de prevenire a acestora, formulând concluzii și recomandări în acest sens.

Cuvinte cheie: riscuri de corupție, administrația publică, funcționar public, manifestări coruptibile, practici anticorupție, act de corupție, autorități anticorupție, promovarea integrității.

THE IMPACT OF CORRUPTION ON GOOD GOVERNANCE WITHIN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: *With the proclamation of the independence of the Republic of Moldova and the creation of the basis of the state and law, the problem of corruption continues to remain one of the most studied problems, affecting the development of the state's areas of interest and stagnates the process of integration into the European Union. The laws that regulate the*

[28] masterand, Programul Anticorupție, Universitatea de Stat din Moldova, e-mail: wadimesanu@gmail.com

field of prevention and minimization of corruption risks, especially among civil servants, seem to be perfect, but connecting it to practical needs requires a long period of adaptation. The investigation of the phenomenon of corruption in the proposed segment, revealed that in the local public administration system, there are a number of circumstances that generate risks to the effective functionality of the central administration as a whole.

In that research, the author will try to elucidate some theoretical and practical aspects related to the risks of corruption in the local public administration system and how to prevent them, formulating conclusions and some recommendations.

Keywords: corruption risks, public administration, public servant, corruptible manifestations, anti-corruption practices, act of corruption, anti-corruption authorities, promoting integrity.

Introducere

Pornind de la ideea că fenomenul corupției în Republica Moldova, fiind unul dintre cele mai studiate/cercetare probleme în ultima perioadă, s-a stabilit că acesta afectează nemijlocit parcursul de integrare europeană și buna funcționarea a statului de drept pe ansamblu. Astfel, se conturează ideea că fenomenul corupției stagnează afirmarea și aderarea la comunitatea internațională, reprezentând și un mecanism de degradare a societății în acest sens [13, p.11]. Iar în partea de componentă a unor categorii de infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică, corupția este percepută drept un pericol și pentru securitatea de stat, or în temeiul art. 4 lin. (2) lit. k) din Legea securității statului nr. 618/1995, implicarea în manifestări de corupție a persoanelor cu funcții de demnitate publică, a angajaților din cadrul organelor de ocrotire a normelor de drept și/sau din cadrul autorităților de control, care, în virtutea funcției/statutului, săvârșesc o acțiune sau inacțiune ilegală în interesul sau la indicația unui grup criminal organizat ori a unei organizații criminale sau care au pus în aplicare scheme de fapte coruptibile ce prejudiciază buna funcționare a instituției în care activează ori buna funcționare a ramurilor economiei naționale [9, art.4] și reprezintă drept un pericol la adresa securității statului.

În sensul celor descrise supra, cercetarea fenomenului corupției reprezintă un proces pe cât de actual pe atât și de complex și necesar în același

timp. De alt fel, aceasta necesită pe de o parte o abordare social-politică, din punct de vedere a realității de drept, iar pe de altă parte o abordare economică, strict adaptată nevoilor social-politice [1, p.8].

În condițiile în care Republica Moldova fiind într-o perioadă de tranziție, și-a reafirmat aderența sa la principiile, valorile și normele internaționale, inclusiv de prevenire și minimalizare a riscurilor de corupție, angajamentul de bază la capitolul respectiv este transpunerea standardelor internaționale în legislația și practicile juridice naționale, or în temeiul art. 5 din Legea nr. 158/2007 privind ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, Republica Moldova și-a asumat să asigure realizarea prevederilor convenției menționate [6, art.5]. Iar pentru ca aplicabilitatea standardelor să fie una pe potrivă, este absolut necesar de înțeles esența apariției fenomenului corupției în Republica Moldova și vulnerabilitățile în raport cu acesta. La fel un aspect important în racordarea practicilor de prevenire și contracarare a corupției vizează nemijlocit și profilul funcționarului public responsabil de acțiunile de aplicare a normelor, or întărirea capacităților instituțiilor statului fără respectarea principiilor de etică și integritate în sfera publică ar fi imposibilă.

Un capitol aparte în contextul integrării europene, precum și în cadrul procesului de aderare la principiile și valorile UE, vizează nemijlocit **reforma sistemului de administrație centrală, regională și locală. Astfel, în contextul elucidării unor aspecte teoretice și practice privind sistemul de reformă a administrației publice locale, autorul se va referi în special la amenințările de corupție și/sau conexe actelor de corupție, care stagnează buna funcționare a activității în sfera publică. Anume problema corupției în rândurile funcționarilor publici, este deseori menționată atât rapoartele de expertiză cât și în datele statistice privind nivelul percepției corupției, unde** pentru anul 2023, Republica Moldova a înregistrat un scor al IPC de **42 de puncte**, fiind pe locul **80 din 180 țări i**ncluse în clasament [10], cu toate acestea, reforma încă trenează, *restanțele* la acest capitol fiind recunoscute și de către guvernanți.

Fenomenul corupţiei în administraţia publică locală este cauzat și de lipsa transparenţei în procesul de trecere a patrimoniului public către sectorul privat, dar şi de neimplicarea cetăţenilor în identificarea şi sesizarea cazurilor de corupţie, manifestând în acest sens toleranță față de acțiunile

care duc la coruperea funcționarilor publici și/sau la intențiile coruptibile ale acestora [2].

Cu referire la activitatea în Municipiul Chișinău, aceasta este organizată în baza legilor generale privind administrația publică locală, finanțele publice, precum și în baza statutului municipiului Chișinău. Cadrul normativ existent este sursa a câtorva riscuri majore de corupție din cauza mai multor constrângeri:

noua lege privind statutul municipiului Chișinău lasă prea mult spațiu pentru deciziile unilaterale ale Primarului General;

a) legislația existentă cu privire la privatizarea terenurilor, a spațiilor nelocuite și a terenului aferent, a privatizării în baza deținerii locațiunii permite privatizarea terenurilor și a spațiilor nelocuibile cu mult sub prețul pieței [7, p.4], fapt ce poate genera unele precedente grave în prejudicierea bugetului public local;

Complementar celor expuse, abordarea și evaluarea fenomenului de corupție care afectează buna guvernare în cadrul administrației publice și în special guvernarea aferentă mun. Chișinău, este un subiect deschis și actual, față de care autorul acestei lucrări va expune unele aspecte de problematică dar în același timp și eventuale soluții/proiecte de *lege ferenda*.

Metode și materiale aplicate. În abordarea științifică a problemei descrise, autorul preponderent a utilizat metoda analitică. Impactul manifestărilor de corupție asupra bunei guvernări în cadrul administrației publice, în contextul integrării europene presupune un risc sporit asupra acestui proces, de alt fel pentru a relata la justa valoare problema, s-a făcut uz și de alte metode de cercetare precum: metoda istorică, deducția, și alte practici relevante cercetării. În activitatea de cercetare, autorul va analiza cadrul normativ, va identifica domeniile de activitate vulnerabile la aspecte de corupţie. Exerciţiile menţionate sunt propuse cu scopul identificării factorilor instituţionali care favorizează sau generează cazuri de corupţie. Contextual, urmare a realizării studiului respectiv, autorul vine să identifice și unele soluții vis-a-vis de fenomenul latura vulnerabilă în cadrul administrației publice locale.

Conținut de bază. Amploarea la nivel național a fenomenului corupției în cadrul administrațiilor publice locale, este menționată și în datele statistice ale Centrului Național Anticorupție, privind documentarea

cazurilor de corupție, ceea ce în contextul negocierilor privind aderarea la Uniunea Europeană, poate afecta buna desfășurare a acestora. Evoluţia infracţiunilor de corupţie în administrațiile publice locale denotă tendinţa tot mai accentuată a funcţionarilor publici de rang înalt şi mediu de a folosi situaţia de serviciu în interes personal şi material, ca urmare fiind prejudiciate în proporţii considerabile interesele publice naţionale şi ale cetăţenilor [1, p.8]. De asemenea, în ultimii ani, se atestă o răspândire a practicilor de corupție, în mai multe domenii sociale de activitate a administrațiilor publice locale de nivelul I și II, în prezent sunt la fază de urmărire penală mai acțiuni la nivel local, în domenii, precum: gestionarea fondului funciar, eliberarea autorizațiilor (construcție, demolare, etc.), organizarea licitațiilor, declararea veniturilor, controlul executării contractelor, gestionarea imobililor publice, gestionarea resurselor financiare locale etc. Subiecții din cadrul administrațiilor publice locale, care prezintă un risc mai frecvent de corupere și/sau manifestări conexe actelor de corupție sunt: *funcția de primar, specialiștii în relații funciare/cadastru, specialiștii în privatizarea bunurilor, arhitecții, secretarii consiliilor locale, juriștii și funcționarii simpli*. Reieșind din fiecare funcție în parte, care poate fi expusă riscurilor de corupție, deducem că fiecare segment de care răspunde un anumit funcționar reprezintă anumite vulnerabilități, în special acestea sunt din cauza procedurilor birocratice, prin care cetățenii nu-și pot într-un mod transparent valorifica anumite drepturi sau din cauza unui vid legislativ [2].

Pentru o bună parte din administrațiile publice locale, sunt caracteristice infracțiunile de corupție legate de gestionarea proprietăților publice imobiliare și funciare. Potrivit rapoartelor Centrului Național Anticorupție [1, p.10], cauzele penale documentate în administrațiile publice locale țin în special de dobândirea/înstrăinarea ilegală a terenurilor sau a unor alte bunuri imobile, cu implicarea funcționarilor primăriilor sau a consiliilor raionale/municipale.

Dobândirea sau înstrăinarea ilegală a terenurilor sau a unor bunuri imobile are loc prin mai multe metode frauduloase, precum:

-evitarea licitaţiilor publice şi atribuirea frauduloasă a dreptului de proprietate asupra terenurilor repartizate cu titlu gratuit;

-eliberarea abuzivă a unor documente pentru înstrăinarea unor bunuri imobiliare deținute de persoane terțe fizice/juridice;

-mituirea funcționarilor pentru eliberarea documentelor necesare pentru privatizarea bunurilor imobiliare;

-acordarea abuzivă în arendă a bunurilor imobiliare pe un termen îndelungat;

-scoaterea la licitație a bunurilor imobiliare publice la un preț diminuat și/sau în unele resurse informaționale la care nu are acces populația;

-falsificarea actelor din registrul de evidenţă a gospodăriilor și ulterior adoptarea unor decizii a consiliului local, în ceea ce priveşte faptul repartizării în proprietate a bunurilor imobiliare;

-perfectarea şi eliberarea ilegală, în situație de conflict de interese a titlului de autentificare a dreptului de deținere a terenurilor;

-neîntreprinderea măsurilor de rigoare ce priveşte rezilierea unor contracte viciate de vânzare-cumpărare a terenurilor de pământ;

-eliberarea de către funcționarii primăriilor a certificatelor cu date false, unor persoane fizice, precum că sunt unicii moștenitori ai bunurilor imobiliare [8, p.18].

Potrivit datelor despre cazurile documentate, se atestă că fenomenul corupției din administrațiile publice locale din Republica Moldova variază de la cazuri minore de mituire a funcționarilor publici, până la cele mai grave cazuri precum delapidarea banilor publici și a patrimoniului public. O speță de rezonanță care poate servi drept exemplu elocvent de persistare a situației criminogene în administrația publică și a vulnerabilităților în cadrul acestor autorități este cazul de delapidare a 29 de terenuri în valoare de 135 milioane de lei din patrimoniul mun. Chișinău.

Potrivit faptelor cercetate în speța cu pricina, s-a stabilit că factori de decizie ai unei asociații obștești, în complicitate cu persoane identificate, acționând în interesul unui grup criminal organizat, au deposedat Primăria mun. Chișinău de terenuri publice din intravilanul mun. Chișinău, acțiuni calificate conform prevederilor art. 361 alin.(2), 190 alin. (5), art. 190 alin. (5), art. 328 alin. (3) lit. c), și 243 alin. (3) lit. a) și b) din Codul penal al Republicii Moldova. În speță, potrivit datelor publicate pe portalul www.procuratura.md, membrii grupului criminal organizat, printre care și doi executori judecătorești, ar fi organizat în perioada anilor 2014-2016 licitații fictive, în urma cărora au intrat în proprietatea a 29 terenuri din domeniul public al administrației publice locale, cauzând astfel un prejudiciu de peste 135 000 000 lei Primăriei mun. Chișinău [11].

Evoluţia infracţiunilor de corupţie în administrațiile publice locale, denotă prin aceste acțiuni tendinţa tot mai accentuată a funcţionarilor publici de a folosi situaţia de serviciu în interes personal şi material, ca urmare fiind prejudiciate în proporţii considerabile interesele publice naţionale şi ale cetăţenilor, creând în acest sens impedimente de afirmare pe plan internațional.

Concluzii

Acest articol reprezintă o analiză a modului de gestionare și realizare a atribuțiilor în sfera administrației publice locale. Totodată, în cadrul cercetării realizate, autorul a descris unele aspecte de fapt și de drept ce țin de manifestări de corupție cu impact asupra bunei guvernări în cadrul administrației publice locale. Urmare a descrierii unor anumitor procese s-a stabilit că unii funcționari publici, care în detrimentul interesului public pe care trebuie să-l reprezinte, aleg să compromită activitatea propriu-zisă în sfera publică, reducând încrederea cetățenilor în serviciile prestate. La fel s-a purces la descrierea unor procese administrative, s-a făcut referire la unele aspecte de drept, s-au reiterat riscurile de corupție la care sunt supuse în mare parte administrațiile publice locale, inclusiv în procesul de reafirmare și aderare la principiile și valorile Uniunii Europene. În cadrul acestei cercetări s-a făcut referire la unele spețe concrete care au adus atingere intereselor publice, au contribuit la delapidarea bugetului public al municipiului Chișinău, au prejudiciat per ansamblu bugetul de stat. După cum s-a constatat, fenomenul corupției la nivel local este mai mult caracteristic procesului de gestionare administrativă a bunurilor publice și a resurselor financiare publice, precum și procesului de eliberare a autorizațiilor sau documentelor ce țin de proprietatea persoanelor fizice, aspecte caracteristice mai mult orașelor sau centrelor comunitare mai populate [1, p.18].

Respectiv, pentru ca acțiunile și problemele descrise să nu aibă o astfel de amploare și în viitorul apropiat, autorul vine în acest sens cu propuneri concrete privind dezvoltarea unor practici eficiente, îmbunătățirea doctrinei și legislației în acest domeniu. O prezentare utilă a propunerilor enumerate, necesită mai întâi de toate revizuirea unei serii de observații care au fost efectuate în timpul efectuării studiului respectiv.

În esență, deși s-a făcut trimitere la actele și regulamentele interne ale administrațiilor publice locale, precum și la legislația de specialitate,

aceste acte necesită a fi revizuite și standardizate, în vederea introducerii modificărilor, care ar defavoriza comiterea încălcărilor şi ar asigura apărarea proprietăţii publice.

Recomandări. Reieșind din rezultatele analizelor menționate în studiu, precum și situațiilor de risc descrise, se impun mai multe recomandări, astfel, se atrage atenția Guvernului Republicii Moldova, în calitate de organ de conducere al administrației publice centrale, introducerea în actele normative, prioritar în cele cu referire la normele de gestionarea fondurilor publice următoarele acțiuni:

- Revizuirea procesului de organizare a achizițiilor publice de lucrări și excluderea out-sourcing-ului serviciilor de organizare a achizițiilor publice către un agent economic;
- Implementarea unor măsuri de instruire a angajaților din cadrul autorităților publice locale, astfel încât aceștia să aplice eficient metodele și mijloacele de lucru, în faza ce ține de identificare a riscurilor de corupție, ori în contrar existând riscul ca acțiunile întreprinse fie la un nivel formal, iar reformele inițiate să fie ineficiente;
- Implicarea în procesul de prevenire și minimalizare a riscurilor de corupție în administrația publică locală, prin implementarea unui mecanism de colaborare permanentă, inclusiv prin facilitarea organizării unor seminare, schimburi de experiențe, acorduri interinstituționale pe această temă cu alte autorități publice de profil (Centrul Național Anticorupție, Procuratura Anticorupție, Autoritatea Națională de Integritate, Serviciul de Informații și Securitate, Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor ș.a.);
- În lipsa capacităților unor entități de a efectua achiziții publice de lucrări în mod independent, delegarea responsabilităților să fie efectuată de comisii specializate, în conformitate cu cadrul legal privind achiziții publice;
- În administrațiile publice locale din cadrul orașelor cu statut de municipiu, necesar de implementat și racordat legislația privind angajarea în sectorul public și verificarea titularilor și candidaților la funcții publice, astfel facilitând ocuparea unor funcții pe principii de meritocrație și cultivare integrității;

- Nu în ultimul rând este necesar de revizuit și modificat Legea nr. 270/2018 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar, la compartimentul salariu pentru categoriile de funcționari publici din cadrul administrațiilor publice, or prejudiciile care se cauzează bugetului public, din cauza unor acțiuni de corupție depășește esențial rata care ar trebui alocată acestora pentru salarii decente.

În esență, cu unele abordări tactice și absolut necesare îmbunătățirii profilului funcționarului public, Republica Moldova ar putea prelua modelul multor orașe/municipii europene, astfel, va armoniza instantaneu legislația și practicile sale în politica anticorupțională, în special în domeniul reglementărilor la standardele și directivele Uniunii Europene.

Referințe bibliografice:

1. Centrul Național Anticorupție – Direcția Analitică – Studiu privind fenomenul corupției în administrația publică locală din Republica Moldova, Chișinău, 2015, 19 p.;
2. Centrul de investigații jurnalistice din Moldova – Anticorupție – Chișinău, 2012. https://www.anticoruptie.md/ro/dosare-de-coruptie/actionand-in-interesul-unui-grup-criminal-organizat-o-asociatie-a-deposedat-primaria-municipiului-chisinau-de-15-terenuri#google_vignette (accesat la 07.04.2024);
3. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018 (publicat: 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466);
4. Codul de executare al Republicii Moldova nr. 443/2004 (publicat: 24-12-2004 în Monitorul Oficial Nr. 214-220 art. 704;
5. Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985/2002 (publicat: 14-04-2009 în Monitorul Oficial Nr. 72-74 art. 195);
6. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției adoptată la New York la data de 31.10.2003, ratificată prin Legea nr. 158/2007 privind ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției (publicată:20-07-2007 în Monitorul Oficial Nr. 103-106 art. 451);
7. Corupția și anticorupția în sistemul juridic. Cristi Danileț – București: Editura C.H. Beck – Konrad Adenauer Stiftung, 2009, 209 p. ISBN 978-973-115-639-2;
8. Expert-Grup – Centrul Analitic Independent – Evaluarea impactului corupției asupra bunei guvernări a mun. Chișinău, 2016, 144 p. https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1406-evaluarea-impactului-coruptiei-asupra-bunei-guvernari-a-municipiului-chisinau/ (accesat la 31.03.2024);
9. Legea nr.136/2016 privind statutul municipiului Chișinău (publicată: 16-09-2016 în Monitorul Oficial Nr. 306-313 art. 645);
10. Legea securității statutlui nr. 618/1995 (publicată: 13-02-1995 în Monitorul Oficial Nr. 10-11 art.117);
11. Procuratura Generală a Republicii Moldova – Procuratura Anticorupție – Comunicat

de presă, Chișinău 2024. https://procuratura.md/anticoruptie/comunicate/comunicate-de-presa/un-grup-criminal-organizat-cercetat-pentru-delapidarea-29-terenuri (accesat la 01.04.2024);
12. **Transparency International – Moldova – având scopul de promovare a valorilor transparenței, democrației și responsabilității în vederea prevenirii corupției și îmbunătățirii calității guvernării. 2017.** https://www.transparency.md/2024/01/30/indicele-perceptiei-coruptiei-2023-coruptie-necontrolata-din-cauza-sistemelor-judiciare-din-ce-in-ce-mai-slabe/ (accesat la 25.03.2024);
13. Doctorand, Academia „Ştefan cel Mare" a Ministerului Afacerilor Interne, soroceanu94igor@gmail.com
14. Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации – СПБ.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 329 с. ISBN 5-94201-389-6.