# CONCEPTUALIZAREA MECANISMELOR DE MODERNIZARE A GUVERNĂRII AXATE PE DREPTURILE OMULUI

# THE CONCEPTUALIZATION OF MECHANISMS OF GOVERNANCE MODERNIZATION FOCUSED ON HUMAN RIGHTS

**CZU: 342.51:342.7**

**Summary**

*The content of this section argues that various formulas and ways of theoretical analysis of the governance (being a key concept of the socio-political and administrative organization), and the high interest in the dimension of empirical-evaluation requires a paradigm shift. Considering that the „government" refers to the state institutions and structures, the decision-making processes, the implementation capacity, the relationship between authorities and citizens, we consider that it a complex and multidimensional concept. Thus, drawing on the interdisciplinary methodological framework, we aim to analyze governance - as a concept, to identify the main approach but also to emphasize its relevance and operational utility; - as a process, which comprise the dimensions such as politics, instruments, mechanisms, and values and which contribute to the better functionality of government; - as a final goal, through which the efficiency and effectiveness of the government is assessed and the satisfaction of citizens is measured. As a result, the modernization mechanisms based on human rights is conceptualized.*

**Keywords:** *authorities, citizens, modernization of government, the governing process*

## *Clarificări preliminare*

Cercetările de până în prezent relevă că în condițiile societății informaționale (a erei digitale), pe fondalul schimbărilor instituționale induse de globalizare și a tendințelor de extindere a Uniunii Europene concepte precum „guvernarea, globalizarea, guvernarea globală, bunurile publice globale, buna guvernare, buna administrare, suveranitatea națională, democrație, sunt aduse în prim-

planul vieții politice, economice și sociale, iar administrația publică, după cum indică Cătană E.-L. [1], pilonul central al implementării acestora în societate. O sistematizare asupra modului în care este înțeles și utilizat conceptul guvernare [1, p.10], care pe lângă faptul că indică necesitatea abordării interdisciplinare a guvernării (drept administrativ, drept constituțional, administrare publică etc.), relevă că „doctrina juridică definește conceptul de **guvernare** ca *scop al puterii statale*, aceasta fiind exercitată prin instrumente de dominație și forță de constrângere, care, la rândul lor, trebuie să fie legitime."

Conceptul „guvernare" datorită faptului că înglobează în conținut instituțiile și structurile statului, procesele decizionale, capacitatea de implementare, relația dintre autorități și cetățeni, se prezintă ca unul complex și multidimensional. Dacă într-o abordare [2] se accentuiază dimensiuni precum cea politică (activitatea cu impact asupra procesului de luare a deciziilor și care formulează politicile), tehnică (se referă la procesele decizionale) și instituțională (implementarea deciziilor), care într-un mod procesual și gradual contribuie la eficiența și eficacitatea managementului public și la tendința de identificare a instrumentelor de stimularea a reprezentanților administrațiilor publice, pentru ca aceștea să acționeze în interesul cetățenilor și să contribuie la creșterea calității actului de guvernare, atunci în altele se pune accentul pe dimensiunea axiologică [3], după care administrațiile publice există pentru a servi interesul public, iar prezența principiilor și valorilor în activitatea acestora sunt fundamente ale bunei guvernări. Conform acestei din urmă abordări, valorile se manifestă ca instrumente de determinare, ghidare și informare a comportamentului, dar și componențe esențiale ale culturii instituționale. În viziunea sintetizată de Comisia Europeană în „Cartea albă privind guvernarea europeană", termenul „guvernare" se referă la regulile, procesele și comportamentele care afectează modul în care este exercitată puterea la nivel european, în special în ceea ce privește eforturile de promovare a participării, responsabilității, eficienței și coerenței [4]. Astfel, dacă conceptul guvernare se referă la exercitarea puterii în conformitate cu anumite atribuții, raportat unui set de reguli, proceduri și mecanisme de control, atunci buna guvernare este definită printr-o dimensiune prioritar normativă.

În același timp, diversitatea formulelor și a domeniilor preocupate de analiza teoretică a guvernării, dar interesate și de dimensiunea aplicativ-evaluativă, înaintează opinia necesității schimbării de paradigmă. În această schimbare paradigmatică, „guvernarea" a devenit un concept cheie de organizare social-politică și administrativă [5]. Necesitatea schimbării paradigmatice este determinată de procesele și schimbările ce au loc la nivel local și global, care au dovedit că sunt necesare noi formule în care se realizează guvernarea. Or,

„guvernarea eficientă presupune implicarea tuturor actorilor statali și nestatali. Situația actuală prin care, în pofida unor realizări, cetățenii se simt străini de activitatea de guvernare este o piedică care trebuie depășită" [6].

Tratată ca ***proces***, guvernarea presupune o interrelaționare dintre subiectul și obiectul puterii, între putere și societate. Or, guvernarea își îndeplinește funcțiile sale prin instituții ale puterii legislative, executive și judecătorești, prin exercitarea atribuțiilor în condiții de convergență a intereselor puterii și societății, precum și în condițiile unei societăți democratice în care sunt respectate valorile promovate de statul de drept, iar „instituțiile reprezintă un set de legi, practici de organizare și funcționare, se referă la regulile formale și la normele informale care guvernează și modelează interacțiunea umană" [7]. Prin urmare, conchidem că guvernarea asociată procesului de luare și implementare a deciziilor este o problemă ce implică pe de o parte statul și autoritățile sale, adică instituții, pe de altă parte cetățenii săi. În rezultat guvernarea, se percepe a fi supusă unui proces continuu de evaluare și adaptare la realitățiile în care se exercită, poate chiar am putea spune că guvernarea este o activitate de management public, care întrunește caracteristicile procesului de management. Totodată, din această relație de reciprocitate, ajunsă în prim plan, problematica guvernării readuce în actualitate democrația, statul de drept și drepturile omului. Acestea, sunt inerente ordinii sociale actuale la nivel global și trebuie să devină priorități ale autorităților naționale în procesul de guvernare la nivel local, astfel încât să fie implementate practici ale bunei guvernări, capabile de a răspunde necesităților cetățenilor. Astfel, dacă conceptul de guvernare se referă la totalitatea modalităților de exircitare a conducerii, a practicilor existente, instituite în activitatea de guvernare a unei societăți, atunci buna guvernare, se caracterizează prin practici de guvernare dezirabile, recunoscute a fi modele eficiente și durabile, standarde caracterizate de consesc, responsabilitate, integritate, participare, receptivitate, eficiență, transparență, efectivitate, legalitate, protecția drepturilor omului ș.a. Din această perspectivă buna guvernare este dependentă de activitatea reprezentanților autorităților de stat implicate în guvernare, precum și de gradul de democratizare a societății, care permite cetățenilor de a se implica în luarea deciziilor, de a-și expune opiniile în mod deschis, de a fi protejați de abuzuri, de a cere și a oferi. În această ordine de idei, o premiză majoră, prezumată ca adevărată este cea după care *Drepturile omului se aplică tuturor, întotdeauna și peste tot*. Chiar dacă este cu evidență acceptată ca adevărată aceasta, totuși vedem în prezent că protecția și respectarea drepturilor omului în lume tot mai mult este pusă sub semne de interogație. Acest fapt impune ca o dimensiune extrem de importantă pentru guvernare și o prioritate în activitate să rămână a fi domeniul drepturilor omului.

Concomitent, democratizarea, așa cum menționează și profesorul V. Moraru este un concept care are ca reper „implicarea cetățenilor în identificarea problemelor stringente ale comunității căreia îi aparțin; în participarea la luarea deciziilor; asumarea responsabilităților; eficientizarea aportului personal la soluționarea problemelor emergente; cooperarea eforturilor; utilizarea judicioasă a resurselor locale; crearea parteneriatelor; fortificarea societății civile; participarea la diferite tipuri de instruire; antrenarea în elaborarea, realizarea și asigurarea viabilității proiectelor și programelor implementate" [8, p. 14]. Din aceast unghi de vedere, avem o abordare de tip integrat a modului în care este posibilă buna guvernare, prin concursul concomitent a reprezentanților autorităților de stat și cel al cetățenilor, dar și a tendinței de transfer a standardelor de bună guvernare în practicile de guvernare locală (națională).

Pe această direcție de transfer a bunelor practici de guvernare, în temeiul Parteneriatului pentru Buna Guvernare (PBG) lansat în 2014, a Strategiei Europa 2020 Uniunea Europeană și Consiliul Europei conlucrează cu statele parteneriatului Estic, printre care se regăsește și Republica Moldova, în vederea apropierii de standardele Europene a legislației și practicii în domeniul drepturilor omului, al statului de drept și al democrației. În cea de-a doua fază a parteneriatului (PBG II -2019-2021) o atenție sporită este acordată oferirii unor servicii mai eficient și de înaltă calitate cetățenilor. William Massolin, Șeful Oficiului Consiliului Europei în Republica Moldova cu referire la cele două proiecte lansate în Republica Moldova în cadrul Parteneriatului pentru Buna Guvernare (PBG) 2019-2021, menționează că „Parteneriatul pentru Buna Guvernare este un instrument cheie pentru realizarea schimbului de bune practici în cele 6 țări ale Parteneriatului estic. În plus, Mecanismul de Reacție Rapidă, care a fost recent introdus, va permite obținerea promptă a expertizei legale din partea Comisiei de la Veneția în sectoarele cheie ce urmează să fie reformate" [9].

Implementarea la nivel național a mecanismelor de guvernare orientate spre valorificarea bunelor practici este determinată de mai multe probleme cu care se confruntă la moment pe de o parte guvernarea din RM, pe de alta cetățenii, printre care se indică „eficiența Guvernului, supremația legii și controlul corupției - sunt aspectele la care Republica Moldova pare să se confrunte cu probleme sistemice și de durată" [10]

Considerând a fi necesare schimbări stringente la nivel național, orientate spre consolidarea bunei guvernări în 2019 Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Institutul pentru Politici și Reforme Europene și Centrul de Resurse Juridice din Moldova au elaborat o sinteză a principalelor recomandări de

politici și reforme necesare pentru a fi implementate de către Guvernul RM în următoarele 12 luni [11]. În document se face referință în special la necesitatea promulgării de către președintele Republicii Moldova a Strategiei Naționale de Dezvoltare Moldova 2030, care include prevederi cu referire la calitatea vieții, dezvoltarea durabilă și buna guvernare. În strategia de dezvoltare se menționează că „capacitatea guvernului de a furniza societății servicii publice de calitate și relevante, are un rol central în traiectoria de dezvoltare a țării" [10]. Pe această dimensiune a implementării la nivel național a practicilor de bună guvernare, se reiterează importanța activității cotidiene a instituțiilor statului bazate pe respectarea statului de drept, cu măsuri eficiente de combatere a corupției și eforturi pentru creșterea accesului la justiție pentru cetățeni într-o manieră echitabilă. Stabilind raport de proporționalitate dintre calitatea guvernării și calitatea vieții cetățenilor în conținutul strategiei în calitate de priorități sunt stabilite: - centrarea guvernării pe creșterea calității vieții oamenilor; - motivarea funcționarilor pentru a-și crește performanța profesională și maximalizarea responsabilității; - consolidarea încrederii cetățenilor în instituții de stat; - creșterea gradului de accesibilitate a serviciilor și respectarea drepturilor cetățenilor; - creșterea eficienței administrațiilor publice locale; - depolitizarea instituțiilor de drept; - promovarea unui corp judecătoresc independent și profesionist; - combaterea corupției.

***Esența mecanismelor de guvernare***

Astfel problematica guvernării, drepturilor omului, statului de drept și al democrației este un subiect de analiză științifică, este un reper de ajustare a legislației la standarde internaționale, este o practică de guvernare instituită care trebuie revizuită, monitorizată și evaluată. Mai mult chiar, subiectul bunei guvernări exprimă un acord al autorilor ce susțin opinia că buna guvernare înseamnă, cel puțin, un set minim al standardelor de guvernare implementate. În același timp, distingând între guvernanța globală (întâlnită și sub formula mondială, internațională) și guvernanță națională (internă ori locală) se delimitează și între practici de guvernare instituite, standarde implementate și necesități de modernizare a formulelor în care se realizează guvernarea, astfel încât aceasta să întrunească standardele bunei guvernări. Dacă guvernanță globală operează la nivel global, fiind „o autoritate recunoscută, o ordine (...) ce definește, modelează și constrânge, (...) un sistem de reguli general acceptate, (...) decizii care modelează și definesc așteptările la nivel global (...) precum și mecanisme de guvernare eficiene și performante" [12] atunci guvernanța exercitată la nivel național, este determinată de procese social-politice locale și de practici de guvernare instituite, care importă experiența bunei guvernări și

a democrației. Dacă în aria conceptuală a guvernării se încadrează dezvoltarea structurilor, politicilor, strategiilor și proceselor orientate spre asigurarea obiectivelor de dezvoltare, atunci buna guvernare este mai mult decât atât - o stare de conștiință (incluzând responsabilitate, verticalitate, integritate, etc.), reciprocitate și parteneriat.

Totodată indicăm că urmărim în acest conținut ca referențial conceptul de guvernare locală, prin care evaluăm modul în care funcționează guvernarea națională prin reprezentanții săi, prin acțiuni individuale și decizii instituționale, dar și prioretizarea acțiunilor necesare a fi aplicate pentru creșterea gradului de eficiență și performanță a guvernării în vederea implementării și practicării bunei guvernări. Or, autorii (Fukuyama, Dahl, Kaufmann etc.) preocupați de studii asupra bunei guvernări și identifică aspecte distincte raportate reprezentanților guvernării, cum ar fi: imparțialitatea, profesionalismul, competiția și meritocrația, lipsa birocrației, prezența tradițiilor instituționale ș.a.. În viziunea PNUD (UNDP) guvernarea trebuie definită în calitate de „sistem de valori, politici și instituții prin care o societate își gestionează afacerile economice și sociale (…). Este modul în care o societate se organizează pentru a lua și implementa decizii"(PNUD 2000).

În *Raportul național al dezvoltării umane,* încă în 2003 se menționa necesitatea implementării standardelor de bună guvernare în RM. În conținutul raportului se indică că dacă în Republica Moldova se dorește o bună guvernare, statul trebuie să garanteze integritatea teritorială și securitatea fizică, să asigure condițiile necesare pentru o exercitare efectivă a cetățeniei, să mobilizeze economiile publice, să coordoneze alocarea resurselor [13, p.11]. Afirmarea bunei guvernări presupune reînnoirea spațiului democratic, consolidarea societății civile și extinderea acțiunilor colective, formarea unei viziuni clare asupra schimbării prin dialog și deliberare. Îmbunătățirea calității guvernării este posibilă prin promovarea participării politice, stimularea parteneriatelor între sectorul public și cel privat, promovarea libertății presei, combaterea corupției, asigurarea responsabilității și transparenței.

Din această ultimă perspectivă, guvernarea fiind privită „ca o activitate de conducere, de dirijare, care se bazează pe reguli și instituții democratice, reprezentând un sistem deschis, transparent, eficient și responsabil de administrare publică [13, p.31], se înaintează necesitatea modernizării mecanismelor de guvernare în Republica Moldova, în particular pe dimensiunea democratizare și drepturile omului.

Conform *Dicționarului explicativ al limbii române* [14], modernizarea prezupune acțiuni de adaptare la cerințele prezentului în conformitate cu anumite

reguli, pentru a le face accesibile. În literatura științifică conceptul de modernizare se regăsește în mai multe contexte, domenii, și la diverși autori ce încearcă să o explice ca pe un proces de tranziție de la societățile tradiționale la cele moderne. În prezent, modernizarea este apreciată ca un proces care legitimează instituțiile și valorile modernității: democrație, drepturile omului, relații de piață, educație, administrare rezonabilă, responsabilitate, etc.

Așa cum menționează V. Saca, democratizarea și modernizarea sunt concomitente. Atât în procesul de democratizare, cât și în cel de modernizare rolul major este atribuit statului și instituțiilor acestuia. În contextul realităților Republicii Moldova avem „animite particularități, precum: abateri de la democratizare, lipsa tradițiilor democratice, insuficiența economiei de piață, monopolul și interese oligarhice", deaceea V. Saca [15] înaintează formula *modernizare întârziată*. Ori poate fi invocat și argumentul etapelor de democratizare anunțate și analizate de J. Grugel [16], care menționează că unele state nici nu pot ajunge la democratizare, ori formula lui S. Huntington [17] care a concluzionat că uneori este mai ușor de distrus o societate tradițională decât de modernizat.

S. Huntington [17], definește modernizarea ca pe un proces multiaspectual și multidimensional care se manifestă prin transformări ale gândirii și acțiunii umane, materializat prin schimbări majore la nivel de valori, relații și aspirații. Totodată modernizarea este un proces complex și de durată ce cuprinde o societate și se manifestă în toate componentele sistemului social. Reieșind din cele indicate, rezultă că raportat Republicii Moldova, conceptul modernizare se impune a fi gândit din perspectivă multiplă: umană, socială, politică, juridică, economică etc. și operat, realizat pe mai multe dimensiuni. Studiul monografic *Modernizarea social-politică a RM în contextul extinderii procesului integraționist european* face referință la mai mulți factori ce impun modernizarea în Republicii Moldova (de natură politică, social-economici, umanitari) precum și direcțiile în care este necesar a fi operată. Totodată, așa cum am indicat și noi, pentru realizarea modernizării sunt necesare eforturile conjugate ale tuturor actorilor sociali. În acest sens, doctorul habilitat V. Juc [18, p.5], consideră că: „În Republica Moldova se impune concentrarea eforturilor pentru edificarea unui sistem politic deschis, de caracter democratic, în condițiile căruia societatea controlează puterea, o sursă importantă a acesteia din urmă fiind persoana care dispune de autonomie, drepturi și libertăți". P. Varzari [18] face referință la necesitatea reformării elitei politice, care are nevoie de o reînnoire calitativă cu cei mai capabili și mai dinamici reprezentanți ai clasei politice, dar și a acccentului prioritar pus pe principiile democrației contemporane și a statului de drept. Cercetătorul

N. Ţveatcov [18] accentuiază rolul societăţii civile în modernizarea RM. În opinia noastră, modernizarea este dependentă de capacitatea de consolidare a eforturilor autorităţilor şi cetăţenilor de a elabora un program de dezvoltare a ţării pe termen scurt, mediu şi lung, de a promova şi implementa principii, valori ale democraţiei şi statului de drept şi de a cultiva şi educa respectul pentru drepturile omului. Pe această dimensiune, care prioretizează drepturile omului considerăm a fi necesare mecanisme legale de protecţie a drepturilor omului, asigurate de instituţii independente, activităţii sistemice şi coordonate, direcţionate pentru protecţia drepturilor omului, implicarea societăţii civile în susţinerea şi desiminarea priorităţilor cu referire la drepturile omului la nivel de ţară ş.a., mecanisme care ar aduce un salt calitativ pe dimensiunea guvernare şi drepturile omului în Republica Moldova.

În direcţia necesităţii modernizării mecanismelor de guvernare se expun atât autori naţionali [18] cât şi experţii occidentali care atrag atenţia asupra unor probleme grave ce ţin de practica democratică în ţările din spaţiul postcomunist. Astfel, Th. Carothers identifică [19, p. 175-176] printre particularităţile specifice ţărilor din Europa Centrală şi de Est aşa probleme precum, *pluralismul ineficient*, menţionând că în aceste ţări democraţia rămâne a fi superficială şi fragilă, cu forme slabe de participare politică, cu elite politice acuzate de corupţie, interese personale ş.a., şi *puterea dominantă* (a unui lider, ori a unui partid). În atare condiţii sunt necesare măsuri de modernizare pentru ca guvernarea să fie realizată prin promovarea şi implementarea bunei guvernări, astfel încât să întrunească valori prioritare ale ordinii actuale globale. Or, „în procesul general al transformărilor care au cuprins societatea din Republica Moldova (...) stimularea atitudinilor participative ale cetăţenilor se înscrie firesc în perspectivele dezvoltării societăţii, (...) necesare şi utile pentru aprofundarea proceselor de modernizare [8, p.13].

Modernizarea, precum şi necesitatea de schimbare a paradigmei de guvernare în Republica Moldova este argumentată şi în conţinutul *Cadrului de Parteneriat ONU – RM pentru Dezvoltarea Durabilă* unde se menţionează: „Din cauza mai multor crize politice, schimbărilor frecvente în componenţa Guvernului şi a corupţiei care au culminat cu o fraudă bancară de proporţii în anul 2014, precum şi a proceselor decizionale netransparente şi neincluzive, încrederea cetăţenilor în instituţiile de stat – Parlament, Guvern, sistem judiciar etc. – a scăzut drastic de la 20-30% în mai 2012 la 6-9% în 2016. Potrivit sondajelor de opinie, corupţia s-a menţinut constant printre primele trei probleme, cele mai afectate fiind sistemul judiciar, al finanţelor publice, al sănătăţii şi al educaţiei ". Necătând la faptul că Guvernul RM a propus în aprilie 2016, o serie de abordări cu privire la programele de colaborare la nivel european care vizează buna guvernanţă, totuşi

în rezultatul evaluărilor se consideră că avem o „situație deplorabilă cu privire la încrederea cetățenilor și a partenerilor externi în clasa politică și în instituțiile din RM, care se datorează incapacității acestora de a asigura o bună reglementare și o gestionare optimă a funcțiilor esențiale ale Statului" [20]. În viziunea autoarei T. Șaptefrați pentru „democratizarea în continuare a vieții publice, modernizarea administrației publice și aducerea ei în concordanță cu standardele europene avem nevoie de o mai mare deschidere spre cetățeni, spre mediul extern în care activează autoritățile publice [21].

Deci, modernizarea nu mai este o opțiune, ci o necesitate. Aceasta va ajuta guvernării să răspundă nevoilor societății, să-și mențină autoritatea, legitimitatea și competitivitatea într-un mediu tot mai incert și cu multiple provocări. Luând în considerare cele menționate supra vom susține cu tărie că prioritar printre direcțiile de modernizare totuși se afirmă și se dovedește a fi protecția drepturilor omului, care trebuie să fie cărămida de temelie pentru procesul de modernizare a guvernării din Republica Moldova. În raport cu necesitatea de modernizare a guvernării indicăm ca printre acțiunile necesare pe dimensiunea dată propunem a fi luat în considerare:

- Reevaluarea conceptului de guvernare în vederea adaptării acestuia provocărilor timpului și standardelor de bună guvernare;
- Modernizarea mecanismelor de guvernare în vederea îmbunătățirii per ansamblu a sistemului managementului public și a capacității de guvernare;
- Determinarea mecanismelor de guvernare centrate pe oameni și axate pe respectarea legislației;
- Identificarea instrumentelor de îmbunătățire a calității guvernării axate pe promovarea de valori și principii ale statului de drept;
- Creșterea gradului de democratizarea a societății și a instrumentelor de protecție a drepturilor omului;
- Modernizarea guvernării prin utilizarea și implementarea pe larg a tehnologiilor contemporane care ar putea facilita aplicarea în practică a metodelor de guvernare democratică (cum ar fi creșterea gradului de acces la servicii, a gradului de participare și consultare a cetățenilor, reducerea costurilor de guvernanță). Tehnologia implementată ar facilita monitorizarea și evaluarea activității de guvernare astfel încât ar crește semnificativ calitatea serviciilor publice;
- Determinarea instrumentelor de monitorizare a implementării în practică a măsurilor de protecție a drepturilor omului;
- Mecanisme eficiente de atragere la răspundere a reprezentanților guvernării ce încalcă drepturile omului ș.a.

În formula identificată de autorii lucrării *Guvernanța universitară* [7] se face diferență între trei categorii de mecanisme, care considerăm că trebuie să se regăsească și în procesul de modernizare a guvernării axate pe protecția drepturilor omului:

***mecanisme de natură legislativă*** care trebuie să contribuie în dependență de condițiile concrete în care sunt implementate, să ofere cadrul legal necesar dezvoltării unei societăți democratice, a statului de drept etc.;

***mecanisme de natură economică***; care să promoveze politici econimice favorabile dezvoltării, care trebuie să promoveze tranziția către orientarea spre piață a ordinii economice și să sau împiedica transformarea sistemică a economiei,

***mecanisme de natură socială***, care oferă un cadru în care fiecare actor are posibilitatea de a participa activ si responsabil la fiecare etapa de înfăptuire a politicilor.

Astfel, mecanismele sunt orientate spre reformarea sectorul public și definirea căilor de modernizare pornind de la obiectivele formulate în vederea creșterii transparenței, responsabilității, eficienței etc. Astfel, referindu-ne la mecanisme de modernizare a guvernării vom prezuma ca necesară identificarea modalităților de evaluare și măsurare (contabilizare) obiectivă (conform unor criteriilor clare) orientate spre elaborarea unui cadru social și instituțional de referință, în care protecția drepturilor omului este o prioritate. Având ca reper aplicarea și respectarea la nivel național a standardelor universal recunoscute în materie de drepturi și libertăți fundamentale, luând în considerare *Mecanismul Evaluării Periodice Universale* (Universal Periodic Review/UPR) [22], un mecanism complex de evaluare la nivel mondial a respectării drepturilor omului, atât a celor civile și politice, cât și a celor economice, sociale și culturale vom etapiza constituirea mecanismelor de bună guvernare axate pe drepturile omului. În acest context vom determina ca primă etapă evaluarea guvernării, care are ca fundament funcționalitatea statului de drept. Or, așa cum indică și J.-E. Lane, [23] o guvernare care este conformă cu/și promovează legalitatea, supremația Constituției, drepturile omului, independența judecătorească etc. va fi mult mai capabilă să răspundă nevoilor umane, să determine dezvoltarea socio-economică. În viziunea aceluiași autor (J.-E. Lane) un mecanism este „o totalitate de instituții create pentru a orienta persoanele spre realizarea unui scop (...). Mecanismele canalizează comportamentul reprezentanților instituțiilor, afectându-le preferințele, obiectivele și interesele, (...) iar cel mai eficient mecanism la nivel național este Constituția, concepută pentru a constrânge comportamentul elitelor politice și a guvernării" [23]. În opinia noastă această

abordare este foarte apropiată de obiectivul identificării mecanismelor de guvernare axate pe drepturile omului. Punând accentul pe rolul major al instituțiilor de stat în general și al Constituției în particulat, vom considera că într-un stat de drept, datorită măsurilor de constrângere comportamentală se acționează în avantajul unei democrații autentice. Astfel, prin promovarea ideii guvernării limitate de reguli precum: - guvernarea este exercitată doar prin intermediul legilor, care sunt aplicate de un sistem judecătoresc independent; - legea supremă garantează drepturile și libertățile cetățenilor; - guvernarea este realizată în strictă concordanță cu respectarea principiului separației puterilor în stat; - guvernarea este responsabilă pentru acțiunile și inacțiunile sale; - poporul participă la guvernare prin instituții reprezentative ș.a. înțelegem importanța existenței, implementării și funcționalității mecanismelor de modernizare și eficientizare a guvernării la nivel național.

### *Evaluarea – o primă treaptă a modernizării mecanismelor de guvernare la nivel național*

În opinia noastră un prim reper în direcția modernizării este evaluarea guvernării. Reperele metodologice aplicate în evaluare fiind orientate spre obținerea materialului brut pentru fundamentarea suportului de configurare a unui model standartizat al bunei guvernări bazate pe protecția drepturilor omului, reieșind din particularitățile și realitățile Republicii Moldova.

În acest sens, în marea majoritate a cazurilor se consideră că guvernarea depinde de calitatea serviciilor oferite beneficiarilor (cetățenilor). Posibilitatea de evaluare a guvernanței din perspectiva cetățeanului este direct dependentă de modul în care aceasta satisface anumite nevoi (educaționale, sociale, economice, de protecție juridică etc.). Astfel, guvernanța devine cuantificabilă și măsurabilă. Autorii [24] ce tratează subiectul guvernării identifică indicatorii bunei guvernări precum și instrumente de măsurare a guvernării. Un lucru important formulat, de autorii menționați *supra* este că odată ce poate fi evaluată guvernarea, atunci se reușește obținerea unei viziune obiective despre calitatea guvernării, precum și faptul că datorită anumitor indicatori aplicabil și măsurabili putem să conștientizăm gradului de democratizare a societății și de respectare a drepturilor omului. Din această perspectivă este posibil de a înțelege dacă democrația, statul de drept sunt doar obiective declarate la nivel formal ori sunt însoțite de acțiuni concrete de implementare în activitatea autorităților naționale. În rezultat, conceptele de guvernare și democratizare sunt interdependente. Chiar dacă, conceptul democrație are o extensiune mai restrânsă decât cel de guvernare și este mult mai abstract, oricum putem considera că buna guvernare este o condiției a

democratizării societății și a respectării drepturilor omului.

În concordanță cu tendințele de ultimă oră la nivel internațional, în context național, în perioada de după independență prin concursul organismelor internaționale au fost inițiate procese reformatoare, orientate spre democratizarea societății moldovenești, spre promovarea valorilor statului de drept, spre creșterea actului de conducere etc. Totuși din considerente de instabilitate politică, crize sociale, economice și politice frecvente, cresterea corupției, birocrație etc., care continuă să fie un impediment serios în implentarea principiilor și standardelor de bună guvernare, se înregistrează și încălcări ale drepturilor fundamentale, consfințite în Declarația Universală a Drepturilor Omului. Multiplele probleme identificate la nivel național indică necesitatea unui stat inovațional [25] cu instituții inteligente, capabile să promoveze mecanisme noi de conducere, să creeze platforme sociale de implicare civică și cetățenie participativă, cu instrumente și mecanisme pentru asigurarea și respectarea drepturilor omului. Consecutiv, buna guvernare se referă la activitatea instituțiilor statului, guvernului și a societății civile, și dezvoltarea capacității de a răspunde și satisface așteptările cetățenilor în condițiile statului de drept.

Astfel, în vederea atingerii scopului propus, prioritar este să determinăm ce urmărim să măsurăm prin evaluarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului din perspectiva cetățenelor. Pentru a crește gradul de democratizare a societății, a contribui la stabilitatea și integritatea acesteia, nimeni probabil nu poate nega necesitatea depășirii contradicțiilor existente, înregistrate și mediatizate la nivel de activitate instituațională, dar și necesitatea depășirii nivelului de sărăcie, de dezintegrare socială și instituțională etc. În același timp, destul de dificil pare a fi preluarea unor standarde și principii ale bunei guvernări existente și funcționale în alte contexte social-politice, economice și juridice și de a le impune în context național, nu pentru că ele nu ar fi bune pentru noi, ci pentru că este necesară cunoașterea necesităților cetățenilor, cerințelor acestora înaintate față de instituții de stat implicate în actul de guvernare, dar și pentru că este necesară adoptarea unei politici de ajustare la realitățile RM și de implementare inteligentă și treptată în practica de guvernare.

Experiențele de evaluare, implementate în mediul internațional, ale bunei guvernări au scos în evidență faptul că o guvernare ineficientă este un impediment al dezvoltării sociale și economice a țării. Astfel este necesară stabilirea la nivel național a unor standarde de bună guvernare, implementarea acestora și monitorizarea din prisma eficient-neeficient. În acest sens, vom identifica opinii ce menționează că democrația și relațiile social-economice sunt două structuri

ale ordinii sociale contemporane, totodată și faptul că pe lângă multe alte avantaje pe care ni le oferă, identificarea mecanismelor de asigurare a securității juridice a persoanei trebuie să fie o prioritate.

Presupunând dimensiuni precum cea economică, socială, politică, juridică, axiologică etc. buna guvernare face referință în primul rând la un stat cu instituții capabile să asigure stabilitatea, să respecte legea și să ofere șanse egale cetățenilor de a le fi protejate și respectate drepturile. În rezultat, cel puțin trei vaste domenii sunt vizate de buna guvernare:

1. Validarea socială a politicilor de stat orientate spre minimalizarea sărăciei și maximizarea capacității instituționale de a oferi condiții egale de dezvoltare și valorificare a potențialului uman în mediul social, politic, juridic și economic actual;

2. Creșterea capacității instituțiilor statului ca prin instrumente juridice să soluționeze conflicte sociale și să asigure ordinea socială;

3. Respectarea drepturilor omului, pluralismul politic, integrității și echilibrului social.

O bună guvernare, în opinia noastră [26], primordial se va axa pe crearea unui mediu favorabil manifestării potențialului creator uman (atât din perspectiva dimensiunii sale raționale, cât și sociale), în condiții de maximă și deplină protecție a drepturilor fundamentale a fiecărui cetățean, al statului în parte și a tuturor, luați împreună. În acest proces de garantare a drepturilor și libertăților, instituțiile statului au un rol esențial, extrem de important atât în calitate de facilitator și promotor al drepturilor, cât și ca un actor capabil de a diminua considerabil disponibilitatea, accesibilitatea, acceptabilitatea și calitatea acestora. În conformitate cu criteriul disponibilității, sistemul de instrumente și mecanisme de asigurare a drepturilor ar trebui să fie oferit de instituții capabile să livreze în principiu serviciile de rigoare, care vor include disponibilitatea, accesibilitatea, acceptabilitatea, calitatea ș.a. „***Disponibilitatea*** presupune existența în principiu a instituțiilor care livrează servicii din domeniul unui sau altui drept. ***Accesibilitatea*** presupune că, în cazul în care există instituții care livrează servicii, acestea trebuie să fie accesibile pentru titularul de drepturi fără discriminare. Accesibilitatea, include patru direcții, care se intersectează: nediscriminarea, accesibilitatea fizică, accesibilitatea economică, accesibilitatea informațională. ***Acceptabilitatea*** se referă la faptul că serviciile urmează să ia în considerare specificul cultural sau de context al titularului de drepturi, astfel încât acesta să poată accepta serviciile propuse, să beneficieze de ele. ***Calitatea*** este elementul care dă substanță drepturilor sociale și economice. Nu este suficient

ca serviciile să fie disponibile, accesibile și acceptabile. Dacă acestea sunt de o calitate proastă și ineficiente, toate eforturile pentru crearea lor sunt în zadar" [27, p.7]. În raport cu acestea, asigurarea respectării drepturilor omului în Republica Moldova este, în primul rând, sarcina autorităților naționale. Aceste instituții au competențe pe această dimensiune, sunt investite cu putere și sunt entități care pot aduce cel mai mare impact în asigurarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

În aceste condiții se impune evaluarea situației la moment din perspective duble (cea a reprezentanților instituțiilor de stat și cea a cetățenilor), pentru a obține o viziune de ansamblu, a studia atitudinea cetățenilor față de guvernare prin prisma evaluării mecanismelor de guvernare axată pe protecția drepturilor omului și a oferi soluții în direcția creșterii gradului de eficiență a instituțiilor de stat prin instrumentele bunei guvernări și a mecanismelor de protecție a drepturilor omului.

***Concluzii***

Prezentul este plin de multiple necunoascute, care au plasat în fața statelor sarcini majore de adaptare rapidă la condițiile noi, dar și de împrumut, asimilare, adaptare și implementare și cultivare a valorilor pe care au fost constituite societățile democratice. Republica Moldova, după cum opinează P. Varzari [28], încadrată în procesul de schimbare și modernizare trebuie să-și determine prioritățile pe mai multe dimensiuni, printre acestea înschiindu-se consolidarea guvernabilității instituțiilor politice ale statului și asigurarea unei administrări competente pe dimensiuni precum realizarea interesului public și protecția drepturilor omului. Doctorul habilitat P. Varzari mai indică că în RM pentru a atinge unele obiective specifice (aprofundarea reformelor democratice, îmbunătățirea nivelului de trai al populației, respectarea drepturilor omului, formarea statului de drept, asigurarea securității naționale etc.), este nevoie stringentă de o guvernare eficientă (performanță instituțională și cea socială) cu implicarea unor principii fundamentale de bună guvernare, precum și de o democrație „bună" ca sistem de guvernare funcțional [28], care poate fi realizat doar în concordanță cu o reglementare juridică adecvată și relevantă cadrului social actual, pusă în aplicare de reprezentanții instituțiilor și a autorităților naționale. Astfel, acțiunile reprezentanților autorităților centrale și locale sunt apreciați în dependență de măsura în care aceștea urmăresc și practică în activitatea sa profesională în mod prioritar echilibrul, stabilitatea, bunăstarea și respectul pentru drepturile celuilalt. În același timp, trebuie să mai indicăm și faptul că buna guvernare și gradul de democratizare a societății este apreciat

din perspectiva gradului de protecție a drepturilor omului în condiții sociale, politice și juridice concrete ale unui stat. În cazul Republicii Moldova la capitolul drepturile omului sunt multiple restanțe, dar și provocări ale timpului, înaintate de condițiile actuale ale crizei pandemice, atunci când au fost sesizate multiple restricții, dar și încălcări ale drepturilor omului (și aceasta nu doar în RM, ci în toate statele lumii în care criza pandemică este una destul de profundă).

În acest context, abordată ca o totalitate de acțiuni procedurale și sistemice, modernizarea mecanismelor de guvernare, nu trebuie privită ca o simplă ajustare ori adaptare la realitate, dar ca un complex de decizii, acțiuni, politici, reglementări etc. orientate spre modificarea guvernării astfel încât să răspundă cerințelor prezentului, în conformitate cu standardele internaționale existente și bunele practici implementate. Sigur că, trebuie să luăm în calcul existența unor diferențe conceptuale în utilizarea termenului guvernare și a caracteristicilor care îi sunt atribuite. Dacă ne orientăm asupra caracteristicilor atunci în acest caz, în baza literaturii privind buna guvernare, scoatem în evidență două aspecte importante. **Una,** dupa care buna guvernare necesită relații de cooperare și susținere reciprocă între trei grupuri de actori interesați: - actorii implicați în guvernare, societatea civilă și sectorul privat. Formula tradițională de cultură organizațonală necesită o resetare la necesitățile timpului astfel încât practicile instituite, tradițiile administrative birocratice, să fie înlăturate pentru a nu fi un impediment în parcursul spre modernizare a guvernarii, democratizării și drepturilor omului. În concordanță cu aceasta sunt necesare nu doar măsuri de natură politico-juridică, dar și de adaptare, conștientizare și responsabilizare. În această formulă principiul reciprocității, cooperării interinstituționale și interdependenței poate fi considerat fundamentul unei construcții solide pe dimensiunea constituirii mecanismelor de guvernare axată pe drepturile omului, pe implementarea standardelor de bună guvernare. De asemeni, relația dintre guvernare și cetățeni trebuie a fi considerată o relație de schimb reciproc avantajos, din care pot fi extrase beneficii atât la nivel individual, instituțional cât și social-statal. **Alta,** buna guvernare este o construcție normativă și cu încărcătură valorică. Reieșind din acestă din urmă apreciere, constatăm și înaintăm a fi necesară reformarea activității instituțiilor de stat în conformitate cu standardele bunei guvernări (transparență, stat de drept, responsabilitate, participare, democrație, etc.), prin implementarea, cultivarea, educarea valorilor și a respectului față de lege, precum și o societate civilă interesată de-a susține și a promova buna guvernare.

***Referințe bibliografice***

1. Cătană E.-L. Principiile bunei guvernări: evoluții europene și studii comparative. București: Univers Juridic, 2009.

2. Worldwide Governance Indicators. Banca Mondială 1997. [citat 19.03.2020]. Disponibil: https://www.answers.com/search?q=worldwide-governance-indicators

3. Quality or Public Administration a Toobox for Pracctitioners. [citat 19.03.2020]. Disponibil: file:///C:/Users/User/Downloads/03%20T2017%20Principles%20&%20values%20of%20good%20governance.pdf

4. Carta alba privind guvernarea europeană. [citat 12.03.2020]. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_ro.pdf

5. H.G. Frederickson și K. B.Smith et.all. The Public Administration Theory Primer. Westview Press 2012. [citat 09.04.2020]. Disponibil: http://blancopeck.net/The-Public-Administration-Theory-Primer.pdf

6. Vocila A. Noțiunea și principalele trăsături ale bunei guvernări. [citat 21.07.2020]. Disponibil: https://andreivocila.wordpress.com/2010/06/02/notiunea-si-principalele-trasaturi-ale-bunei-guvernari/

7. Dobrota C. et all. Guvernanța universitară. [citat 21.07.2020]. Disponibil: http://old.uefiscdi.ro/Upload/702e47bb-22ae-4068-8b70-21cf15efad60.pdf

8. Moraru V. Necesitatea de modernizare instituțional-funcțională a RM. În: *Modernizarea social-politică a RM în contextul extinderii procesului integraționist european*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2019.

9. Știri 25 septembrie 2019. [citat 09.09.2020]. Disponibil: https://www.coe.int/ro/web/chisinau/news1/-/asset_publisher/BmIWhhMmuExZ/content/european-union-and-council-of-europe-launch-two-projects-aimed-at-improving-the-justice-system-in-the-republic-of-moldo-1?inheritRedirect=false

10. Strategia Moldova 2030. [citat 19.03.2020]. Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr40_12_0.pdf

11. Recomandări de politici și reforme necesare pentru a fi implementate de către Guvernul RM. [citat 22.09.2020]. https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Cartea_Alba_a_Bunei_Guvernari.pdf

12. Velibor Jakovleski**,** Scott Jerbi and Thomas Biersteker, The ILO's Role in Global Governance: Limits and Potential. [citat 22.09.2020]. Disponibil: https://journals.openedition.org/poldev/3026

13. Raportul național al dezvoltării umane 2003. [citat 19.03.2020]. Disponibil: https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/NHDR/2003_romanian_all.pdf

14. Dicționarul Explicativ al limbii române. [online]. Disponibil: https://dexonline.ro/definitie/moderniza

15. SACA, V. Modernizarea sociopolitică și valorificarea procesului democratic. În: *Teoria și practica administrării publice.* Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2016 (col. red.: Oleg Balan [et al.]. Chișinău: AAP, 2016.

16. Grugel J. Democratizarea. O întroducere critică. Iași: Polirom. 2008.

17. Huntington S. Ordinea politică a societăților în schimbare. Iași: Polirom 1999.

18. Juc V. (coord.) Modernizarea social-politică a RM în contextul extinderii procesului integraționist european. Chișinău: Tipografia Centrală, 2019.

19. Carothers Th. Sfârșitul paradigmei tranziției. În: *Revista Română de Științe Politice* (PolSci), București, 2002, vol. 2. nr. 1. p. 168-186.

20. Fornea D. Raportul Statul de drept și Buna Guvernare în RM. [citat 19.03.2020]. Disponibil https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/eesc-2016-02693-00-01-tcd-tra-ro.pdf.

21. Șaptefrati T. Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare. În: *Administrația publică: teorie și practică*. Nr.3, 2015, p.21-27.

22. Mecanismul de evaluare periodică universală a respectării drepturilor omului. [citat 19.03.2020]. Disponibil: http://justice.gov.md/slidepageview.php?l=ro&idc=784

23. Lane J.-E. Political Modernisation: The Rule of Law Perspective on Good Governance. In: *Open Journal of Political Science*, 2015, 5, 13-25. [citat 19.03.2020]. Disponibil: https://pdfs.semanticscholar.org/df1d/3b59833c908ab04d4b27836ec941865d82af.pdf

24. Rosario G. Manasan et al. Indicators of Good Governance: Developing an Index of Governance Quality at the LGU Level, [citat 19.03.2020]. Disponibil: https://dirp4.pids.gov.ph/ris/pdf/pidsdps9904.PDF

25. Guceac, I. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. În: *Revista de știință*, inovare, cultură *și artă Academos*. Nr.3, 2017.

26. Ciobanu R., Roșca M.Premise metodologice de evaluare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului. În: *Revista de știință*, inovare,

cultură și *artă Academos*. Nr. 3/ 2020, p. 86-94.

27. Hădadea, I. C., Hințea, C. E.. Evaluarea Actului de Guvernare la nivel local din Perspectiva Bunei Guvernări. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*. Nr. 2 (43): 2018, p.18–32.

28. Varzari P. O guvernare eficientă pentru societatea din RM sau de ce avem nevoie de o guvernare bună. In: *Modernizarea social-politică a RM în contextul extinderii procesului integraționist european*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2019.

29. Mungiu-Pippidi A. În căutarea bunei guvernări. București: Polirom, 2017.