



CENTRUL DE STUDII  
POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE

**UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA**  
**Facultatea Relații Internaționale Științe politice**  
**și Administrative**  
**Departamentul Științe Politice și Administrative**

**CENTRUL DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE**

**„Reformarea administrației publice locale –  
imperativ al modernizării  
Republicii Moldova”**

*Materialele conferinței științifice internaționale  
din 10 noiembrie, 2017*

Chișinău, 2018

CZU 352(478)(082)=135.1=111=161.1

R 38

*Aprobat spre editare de Departamentul Științe Politice  
și Administrative a Facultății Relații Internaționale,  
Științe Politice și Administrative*

**Coordonatori:**

**Alexandru Solcan**, doctor, conferințiar universitar, decan al Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, director al Centrului de Studii Politice și Administrative

**Natalia Putină**, doctor, lector universitar, manager de proiect al Centrului de Studii Politice și Administrative

**Iațco Mariana**, doctor, lector universitar, manager de proiect al Centrului de Studii Politice și Administrative, responsabil de ediție

*Această publicație a fost realizată de Centrul de Studii Politice și Administrative în parteneriat cu Departamentul Științe Politice și Administrative a Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative. Opiniile exprimate în culegerea de față reprezintă exclusiv punctul de vedere al autorilor și nu sunt, în mod obligatoriu, împărtășite de alte organizații.*

**Materialele Conferinței au fost publicate cu suportul financiar al USM**

**DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII**

**„Reformarea administrației publice locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova”, conferință științifică internațională (2017 ; Chișinău).** Reformarea administrației publice locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova : Materialele conferinței științifice internaționale din 10 noiembrie, 2017 / coord.: Alexandru Solcan [et al.]. – Chișinău : CEP USM, 2018. – 246 p. : fig., tab.

Antetit.: Univ. de Stat din Moldova, Fac. Relații Intern. Științe Politice și Administrative, Dep. Științe Politice și Administrative, Centrul de Studii Politice și Administrative. – Texte : lb. rom., engl., rusă. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. și în subsol. – 30 ex.

ISBN 978-9975-71-997-1.

352(478)(082)=135.1=111=161.1

R 38

ISBN 978-9975-71-997-1

## CUPRINS

IMPACTUL INTERESELOR PUBLICE ASUPRA PROCESULUI DECIZIONAL: REPERE TEORETICO-PRACTICE.....	7
---	---

**Victor Saca**, *doctor habilitat, profesor universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

TRANSPARENȚA PROCESULUI DECIZIONAL DIN CADRUL UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV TERITORIALE DE NIVELUL II .....	30
--	----

**Igor Bucataru**, *doctor în științe politice conferențiar  
universitar, Universitatea de Stat din Moldova*

ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE .....	40
---	----

**Angela Zubco**, *doctor, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

STRATEGII PRIVIND DEZVOLTAREA AUTONOMIEI LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL APROFUNDĂRII DEMOCRAȚIEI .....	53
--	----

**Mariana Iațco**, *doctor în științe politice, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

**Vladimir Borș**, *doctor în științe politice, conferențiar  
universitar, Universitatea de Stat din Moldova*

ORGANIZAREA TERITORIALĂ A PUTERII LOCALE ÎN PROGRAMELE DE GUVERNARE ȘI STRATEGIILE GUVERNĂRII „PROEUROPENE” .....	63
---	----

**Sergiu Cornea**, *Universitatea de Stat „B.P. Hașdeu” din Cahul*

FORMELE CONTROLULUI DE LEGALITATE A ACTELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE: ASPECTE TEORETICO-PRACTICE .....	81
<i>Valeriu Zubco</i> doctor în drept, conferențiar universitar, <i>Universitatea Liberă Internațională din Moldova</i>	
THE CHALLENGES OF DEMOGRAPHIC SITUATION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF THE MIGRATION PROCESSES .....	90
<i>Vasile Andrieș</i> , PhD, associate professor. <i>State University of Moldova, Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences, Department of Political and Administrative Sciences</i>	
<i>Victoria Bevziuc</i> , PhD, lecturer. <i>State University of Moldova, Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences, Department of Political and Administrative Sciences</i>	
ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ.....	102
<i>Александру Сосна</i> , доктор права, преподаватель юридического факультета, Молдавского Государственного Университета	
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ИМУЩЕСТВА И ПОЛНОМОЧИИ – КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЕ .....	118
<i>Александру Сосна</i> , доктор права, преподаватель юридического факультета, Молдавского Государственного Университета	
<i>Виктория Михалаш</i> , докторант, преподаватель юридического факультета, Европейского Университета Молдовы	

НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И РАВЕНСТВА ПОЛОВ.....	133
--	-----

**Борис Сосна**, доктор права, и.о. профессора  
юридического факультета Европейского Университета  
Молдовы

**Тудор Дука**, адвокат, Яссы, Румыния

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ .....	149
--	-----

**Борис Сосна**, доктор право, преподаватель  
юридического факультета Европейского  
Университета Молдовы

**Виктория Михалаш**, докторанд, преподаватель  
юридического факультета Европейского  
Университета Молдовы

THE TRANSNISTRIAN CONFLICT GEOPOLITIC REALIAS.....	164
---	-----

**Marina Gorbatiuc**, doctorandă, cercetător științific  
Institutului de Cercetări Juridice și Politice al AȘM,  
Academia de Științe a Moldovei

DESCENTRALIZAREA FINANCIARĂ - OBIECTIV STRATEGIC DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE .....	175
---	-----

**Iulia Vacarenco**, lector universitar, Universitatea  
de Stat din Moldova

**Natalia Putină**, doctor în științe politice, lector  
universitar, Universitatea de Stat din Moldova

REFORMA ADMINISTRATIVĂ - OBIECTIV AL GUVERNĂRII ACTUALE .....	189
--	-----

**Ecaterina Raicu**, lector universitar, Universitatea  
de Stat din Moldova

REPREZENTAREA DE GEN, O PROVOCARE ÎN MODERNIZAREA ȘI EUROOPENIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN ROMÂNIA .....	197
<i>Gabriela Goudenhooff, doctor, conferențiar universitar, Director Departament Științe Politice și Științele Comunicării, Universitatea din Oradea</i>	
REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE SAU REFORMAREA STATULUI? .....	220
<i>Marius Văcărelu, doctor, lector universitar, Facultatea de Administrație Publică Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București</i>	
PROBLEME ÎN ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA ACHIZIȚIILOR PUBLICE LA NIVEL LOCAL .....	232
<i>Tatiana Ciobanu, doctor, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova</i>	
<i>Marina Galușcă, masterandă, Universitatea de Stat din Moldova, Programul Politici și Servicii Publice</i>	

# IMPACTUL INTERESELOR PUBLICE ASUPRA PROCESULUI DECIZIONAL: REPERE TEORETICO-PRACTICE

**Victor Saca,**  
*doctor habilitat, profesor universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

*This study analyzes the main aspects of the impact of public interests on the administrative decision-making process. The structure of the article consists of introduction, conceptual, structural theoretical milestones of the public interests and of the administrative decision-making process, from the correlations between the public interests and the decision-making process under the conditions of the Republic of Moldova. At the same time, this study examines the capacities of inverse influence of the current decisional process on different levels of public interests.*

În sistemul interacțiunilor politico-administrative actuale, dar și în cele de natură istorică, un loc și un rol deosebit revine relației interese publice-proces decizional, aceasta însoțind și orientând administrativul și sociopoliticul, în ansamblu, la toate etapele și în toate variațiile de manifestare. Ațare relație, examinată în publicația de față drept valoare principală a teoriei și practicii administrative, este determinată preponderent de raporturile complementare dintre politică și sistemul administrației publice, dar și de transformările specifice, adesea contradictorii, ce se regăesc în spațiul structural, funcțional și tipologic al ambelor domenii. Aceste raporturi și transformări, în virtutea postmodernizării procesului decizional de astăzi, nu se înscriu întru totul în bine cunoscuta dihotomie weberiană despre dezvoltarea politicilor publice de către politicieni și implementarea aceluiași politici de către birocrati. În pofida noilor tendințe ale postmodernizării decizionale (de obicei anevoioase pentru societatea în schimbare), raporturile și transformările politico-administrative actuale trebuie orientate, prin intermediul interacțiunilor structurale și funcționale la care ele sunt supuse, spre crearea

și punerea în valoare a condițiilor favorabile pentru dezvoltarea unui act de guvernare eficient și a unui proces decizional transparent și echitabil.

Dihotomia respectivă, chiar și în cazul unor frecvente dominări din partea politicului asupra firescului de manifestare a administrativului, poate să se autorealizeze adecvat în condițiile unor interese publice clar definite, bine corelate din punct de vedere social, economic și cultural, dar și strict determinate și reglementate normativ, structural și funcțional, cu o statică și dinamică rațional conjugată, care să alimenteze și să asigure o evoluție stabilă a procesului decizional administrativ.

Capacitățile actuale ale procesului decizional, privite drept factor ce vizează modernizarea și postmodernizarea întregului organism social, inclusiv al societății în tranziție spre democrație (cu multiplele ei paradoxuri la toate nivelurile sistemului politic și administrativ), depind în mare măsură de maturitatea și, respectiv, afirmarea și promovarea *intereselor publice*. La rândul său, gradul de extindere și pătrundere a acestor interese în câmpul procesului decizional administrativ, depinde în mod evident de realizarea *de-facto* a atributelor acestuia, în special, de energetica lui funcțională, determinată, de obicei, de puterea de impunere a *actorilor publici*, ca promotori ai interesului public și procesului decizional. În ordinea respectivă de idei, construcția paradigmatică *interese publice – proces decizional*, examinată prin prisma funcționalității actorilor publici, este una complexă și, bineînțeles, inovatoare (în special pentru câmpul teoriei socio-administrative din Republica Moldova), de importanță majoră la nivel de teorie și practică a sistemului administrativ-public.

Pilonul acestei construcții este, desigur, actorul (agentul) public, care din punct de vedere statutar și funcțional are ceva comun cu actorul politic, doar că ținta activității sale, crezul său acțional și relațional sunt axate preponderent pe interesele și valorile publice. În cazul studiului nostru actorul public se manifestă în trei ipostaze:

- purtător de valori și interese publice, acestea devenind în funcție de calitățile actorului și de capacitățile sale de influență mobilul procesului decizional;
- realizator și promotor, iar în caz de necesitate și transformator al intereselor publice la diferite niveluri, etape și în diferite forme de desfășurare a procesului decizional;

- reformativ al procesului decizional, și ca urmare producător de stabilitate și progres al acestuia, pentru a corespunde necesităților și cerințelor de funcționare eficientă a diferitor tipuri de interese publice: locale, regional-statale, naționale, inter-statale.

Aceste ipostaze, legate organic la capitolul manifestare și interdependență, necesită de la actorul public capacități de-a face față mai multor exigențe, în particular: de-a fi deja socializat și de-a participa activ în activitățile și relațiile sectorului public; de-a dispune de cunoștințe speciale, orientări, convingeri și deprinderi în domeniul administrativ; de-a asigura o armonie relativă între cunoștințele, orientările, convingerile și deprinderile de natură politico-administrativă; de-a da dovadă de iscusință și abilitate în luarea deciziilor administrative; de-a acționa hotărât și la timp în realizarea deciziilor respective. Luate în ansamblu cele trei ipostaze și rigorile de valorificare a lor, constituie formula principală de manifestare a actorului public în anumite dimensiuni de câmp administrativ.

Formula respectivă a actorului purtător de interese publice și exponent al procesului decizional poate fi prezentată astfel: „a cunoaște în profunzime sensul și menirea intereselor publice – a fi iscusit, abil în elaborarea și realizarea deciziilor privind interesele publice – a acționa în mod hotărât în întregul câmp decizional pentru promovarea continuă a intereselor publice”. Totuși, realitățile procesului decizional administrativ actual, îndeosebi ale societății în tranziție spre democrație, nu cunosc manifestări în masă de concordanță între componentele formulei respective a actorului public. În Republica Moldova între componentele acestei formule dominante rămân a fi aspectele discrepante.

Cât privește valorificarea teoretică a sintagmei *interese publice-proces decizional public*, literatura de specialitate din Republica Moldova, dar și aceea din alte țări ale spațiului ex-socialist și occidental, nu are înregistrate, deocamdată, cercetări sintetice fundamentale. Sunt doar unele studii aparte, inclusiv ale autorului, consacrate procesului decizional sau relației interese publice-câmp politic-administrativ, interese politice-transformări democratice, în care interesele publice în raport cu procesul decizional este abordat tangențial. Astfel de studii și-au găsit reflecție în unele articole științifice și monografii [1].

De la începutul sec. XXI, în unele publicații, interesele publice sunt examinate mai frecvent prin prisma politicilor publice [2], relației dintre sfera privată și cea publică în dimensiuni de management [3], procesului guvernării, puterii publice și legitimității guvernamentale [4], reformării sectorului public [5]. Desigur, în astfel de ambianțe interesele publice se înscriu întru totul în aria abordărilor științifice, fie și în calitate de context al proceselor administrative de prim ordin. Or, a cunoaște în profunzime valoarea acestor interese e posibil atunci când le raportăm la procesul decizional. Doar prin intermediul acestuia interesele respective pot aduce în ultima instanță transformări calitative, bunăstare și progres în toate domeniile vieții sociale.

Deficitul de până acum de cercetări complexe axate pe relația interes public-proces decizional, pe generalizări și recomandări adecvate în vederea raționalizării managementului decizional public bazat pe relația respectivă, provoacă probleme serioase pentru întregul sistem administrativ. O astfel de situație este condiționată în fond de două grupe de probleme: cele din cadrul științelor sociale, în general, și științelor politice și administrative în particular, pe de o parte, și probleme din cadrul politicii științifice la acest capitol, ce țin de atitudinea departe de a fi adecvată cerințelor actuale a factorului de decizie față de necesitățile științelor respective, pe de altă parte. Luate în ansamblu ambele grupe de probleme au frânat până acum elaborarea unei concepții valoroase despre interesele publice adaptate la specificul procesului decizional, concepție care să fie bazată pe o expertiză științifică avansată; pe o experiență sintetică cu elemente judicioase conjugate ale teoriei interesului public și teoriei procesului decizional administrativ; să fie acceptată și susținută de diversele forțe ale eșichierului politico-public în măsura în care interesele lor să ajungă la unitate prin diversitate; să fie adecvat realizată conform parametrilor funcționali și de rol atât a intereselor naționale, cât și a câmpului decizional administrativ autohton. Necesitatea de a depăși întru câțiva deficitul de cercetare a tematicii respective a și determinat studiul nostru științific despre complexitatea de sens și de rol a intereselor publice și a procesului decizional administrativ, a stării lor conexe în condițiile unei societăți în tranziție spre democrație.

## ***Repere conceptuale, structurale și stadiale ale intereselor publice și ale procesului decizional administrativ***

Demersul analitic despre interesul public, efectuat în consonanță cu procesul decizional administrativ, presupune a răspunde la mai multe întrebări legate de: definirea interesului respectiv ca componentă specifică a relațiilor sociale; anumite reflecții despre apariția și evoluția interesului public prin intermediul purtătorilor săi principali, ca actori (agenți) instituționali, de grup, individuali ai procesului decizional; elucidarea semnificației interesului în cauză raportat la un proces decizional tranzitoriu, în acumulare și transformare valorică, cum este acela din Republica Moldova. Desigur, răspunsul la aceste întrebări în condițiile unei societăți în tranziție spre democrație, cu transformări anevoioase în toate sferele vieții sociale, astăzi departe de a fi definitive, nu poate fi unul univoc. O definiție cât de cât adecvată a interesului public în astfel de condiții e destul de problematică, dar, totodată, oportună pentru a înțelege mai bine mecanismele și tendințele decizionale ale progresului socio-administrativ actual și de perspectivă. În acest context, analiza unui interes public în societatea tranzitorie e posibilă prin ajustarea lui coerentă la trăsăturile interesului public ca model, cu calitățile și însușirile ideale ale acestuia. Adică, la un interes *ad literam* definit în câmpul științific contemporan, pe care cercetătorii și analiștii îl lansează doar pentru condiții relativ stabile, în baza unor scopuri bine determinate, unor aspirații clare (la care să ne orientăm) spre modernizarea sistemului administrativ și, desigur, spre rezultate așteptate.

În Dicționarul de politică Oxford, univers enciclopedic, sunt evidențiate două sensuri definitorii ale interesului public: „1) interesul comun al persoanelor în calitatea lor de membri ai publicului; 2) agregare de interese individuale ale persoanelor afectate de o anumită politică sau acțiune” [6, p. 229]. După cum pe drept se remarcă în acest studiu, între cele două formulări ale interesului public există o deosebire evidentă, fiindcă interesul comun este unul împărtășit, pe când agregarea de interese individuale depinde de evaluarea echilibrată a poziției indivizilor examinați în mod izolat.

Totodată, în literatura de specialitate interesul public este definit și în funcție de interesele instituțiilor politice, în particular, după cum

socoate S. Huntington, „în funcție de interesele concrete ale instituțiilor guvernamentale” [7, p.30-31]. Cercetătorul consideră că fără instituții politice puternice societății îi lipsesc mijloacele de definire și realizare a intereselor sale comune. Capacitatea de a crea instituții politice înseamnă capacitatea de a crea interese publice [7, p.30].

Astfel, enunțurile sus-menționate ale interesului public au specificul lor în parte. Cea dintâi formulare a lui, axată pe aspectul comun al publicului, se atribuie membrilor acestuia, întruchipând voința generală, comună, din societate exprimată în interesul comun ca factor-cheie ce apropie membrii publicului spre colaborare. A doua formulare a interesului public, împărtășită de cei ce neagă utilitatea primei formulări, admite în calitate de substanță a lui nu mai mult decât „suma intereselor indivizilor relevanți, considerați în circumstanțele lor concrete”[6, p.229], socotind o politică în interesul public atunci când ea corespunde potențialelor câștiguri sau pierderi ce apar după adoptarea sa, deci când acest interes este supus analizei de tip „cost-beneficiu”[6, p.229]. A treia abordare a interesului public, axată pe relația instituții politice-interes public, este în opinia noastră una cu o încărcătură mai consistentă la capitolul manifestării și durabilității interesului respectiv, fiindcă instituțiile politice în societățile dezvoltate reușesc mai mult și mai bine să articuleze și să promoveze interesele publice, iar acestea la rândul său, fiind create de către instituțiile guvernamentale, contribuie la întărirea lor ca instituții publice.

Semnificațiile în parte ale interesului public, în pofida trăsăturilor distincte, nu trebuie privite într-o manieră izolată, fără puncte de tangență. Acestea, desigur, există, fiindcă calitatea de membru al unui public relevant sau calitatea unei sume de interese a indivizilor relevanți, dar și calitatea unei instituționalizări politico-publice axată pe interesul public, este în ultima instanță dependentă de un anumit context. Din acest considerent e firească întrebarea: ce raport există între formulările sus-menționate ale interesului public în contextul procesului decizional administrativ?

*Unu*, raport dintre general și particular. În sens că prima abordare, axată pe interesul comun al publicului, e de natură generală față de cea de a doua, relativ particulară, exprimată analitic prin suma intereselor individuale din societate, pe care o deducem din poziția indivizilor în

parte. La rândul său, abordarea instituțional-politică a interesului public are un rol general față de primele două, întrucât analizează comunitățile politice organizate (instituționalizate), care „sânt *mai bine adaptate* să ia decizii și să dezvolte strategii politice (politico-publice – V.S.) decât comunitățile neorganizate” [8, p.150]. Caracter de ordin general are și abordarea procesului decizional administrativ, ca context, acesta întrucupând în limitele sale scopul manifestării interesului public, dar și apariția de noi capacități pentru evoluția și funcționarea lui, fapt ce necesită a ține cont în fiecare din abordările enunțate ale interesului.

*Doi*, raport mixt de natură determinist-interacționistă prezent între toate abordările interesului public. Doar că gradul determinativ al unei abordări față de cealaltă e diferit. În funcție de caracterul regimului politic și administrativ (democratic sau autoritar), de condițiile sociumului în ansamblu, primatul poate să-i revină celei de a treia abordări (nu doar în sens pozitiv, de complementaritate a politicului și publicului, ci și negativ, de politizare a vieții publice). Sau poate să-i revină primei abordări atunci când sectorul public deține pârghiile necesare de a fi primul producător de impact decizional în sistemul interacțiunilor politico-publice. Însă, indiferent de soliditatea componentei deterministe a unei sau altei abordări, interesul public până la urmă e completat mai mult sau mai puțin (în funcție de mediul sociopolitic) de componenta interacționistă. Într-un regim politico-public cu democrație consolidată dominantă e starea de armonie relativă între ambele componente ale interesului public. Invers, într-un regim autoritar/totalitar componenta deterministă a politicului față de public *lato sensu* e una de dictat. Aspectul public, exprimat în variații sociale, economice, culturale aici e strict determinat și programat în anmite limite de regimul administrativ de comandă.

*Trei*, raport între politic și non-politic caracteristic pentru toate cele trei abordări ale interesului public. Dar mai evidentă aici e a treia abordare. Adică, instituțiile guvernamentale, prin pârghiile lor structural-funcționale, intervin cu influențe decizionale asupra tuturor aspectelor vieții publice: politice, sociale, economice, culturale. Astfel, interesul public cuprinde în orbita de impact decizional socialul în general și componentele principale ale acestuia în particular. Anume,

componentele respective și reflectă raportul dintre politic și non-politic. Acest raport din cadrul interesului public are locul și rolul său în aria procesului decizional administrativ.

Ținând cont de raporturile menționate, îndeosebi de faptul că interesul public în raporturile respective se manifestă prin intermediul anumitor necesități, utilități, valori, idei, avantaje, care vizează în cele din urmă și procesul decizional, e posibilă o definiție complexă, sintetică a interesului în cauză. În sens că interesul public se manifestă ca impact asupra câmpului decizional administrativ odată cu conștientizarea anumitor necesități, valori, idei, stimulente, avantaje publice, acestea alimentând din punct de vedere obiectiv și subiectiv interesul respectiv cu substanță bazică și suprastructurală, iar prin intermediul lui și decizia care urmează a fi elaborată, adoptată și implementată.

Astfel, interesul public, ca fenomen *sui-generis*, poate fi definit drept *totalitatea trăsăturilor obiective și subiective ale actorilor publici, membrilor publicului legate de factorii necesității, utilității, avantajului, scopului, valorii ce influențează substanțial decizia publică și respectiv comportamentul, acțiunile și relațiile social-semnificative*. Din definiție deducem, că interesul public se manifestă ca o atitudine aleasă a membrilor publicului în general și al actorilor publici (instituții politico-publice, lideri, grupuri de interese, de presiune ș.a.) în particular față de anumite fenomene și procese sociale în sens larg, atitudine bazată pe anumite poziții, convingeri și scopuri bine determinate, anumite principii ideologice, exprimate în anumite decizii, iar de aici în acțiuni, activități și relații. Adică, interesul public are elemente atât obiective, cât și subiective, el fiind izvorul și mobilul deciziei publice și, respectiv, relațiilor publice.

Într-o altă ordine de idei este important a percepe nu doar câmpul conceptual al interesului public și calea acestuia spre decizie, ci și aspectul conceptual al deciziei publice în raport cu interesul public. În literatura de specialitate procesul decizional administrativ este definit în mod diferit, fapt ce ar presupune și o atitudine diferită față de raportarea lui la interesul public. Astfel, cea mai mare parte a cercetătorilor interpretează procesul decizional drept acțiuni speciale de stabilire a alternativelor decizionale și de selectare a celei mai avantajoase alter-

native, acțiuni întreprinse în strânsă legătură cu stadiile precedente ale ciclului politic [9, p.156]. Alți cercetători în domeniu consideră procesul de luare a deciziilor totalitatea procedurilor pentru rezolvarea unei situații-problemă ce se concretizează într-o succesiune coerentă de activități întreprinse într-o anumită condiționare logică sau intuitivă până la obținerea soluției [10, p. 51-80], [11, p.19]. Adică accentul se pune pe diverse activități desfășurate într-o ordine logică sau intuitivă. Cei de al treilea definesc procesul decizional în administrația publică drept unul cu caracter colectiv, care presupune participarea politică, socială și tehnică la acesta [12]. În acest caz eficiența deciziei administrative, a procesului decizional, se deduce din gradul participării în domeniile menționate. Cei de al patrulea văd în procesul decizional administrativ o totalitate de activități pregătite și desfășurate în mod coerent de către factorii decizionali ai administrației publice pentru elaborarea, fundamentarea și adoptarea în comun cu cetățenii a unor decizii administrative eficiente și eficace, care urmează a fi implementate, monitorizate și evaluate potrivit scopului și obiectivelor decizionale proiectate [13, p.41]. Din aceeași publicație desprindem drept relevantă legătura procesului decizional cu interesul public. Astfel, doctorul în științe administrative Oleg Solomon consideră procesul decizional administrativ drept o succesiune de acțiuni fundamentale desfășurate la nivelul administrației publice, menite să determine modalitățile de utilizare a resurselor publice în vederea satisfacerii cât mai calitative și mai complete a interesului general al cetățenilor [13, p.8].

În viziunea noastră, aceste abordări ale procesului decizional reflectă un impact evident asupra interesului public. Însă, cea de a treia și a patra abordare sunt mai clar axate pe procesul decizional administrativ, pe caracterul colectiv al acestuia, de participare a cetățenilor la diferitele etape ale procesului respectiv. În acest sens decizia elaborată, adoptată și realizată în comun cu cetățenii întruchipează în sine nu doar rezultatul determinativ din partea interesului public al comunității, cetățenilor, ci și caracterul ei interacționist în raport cu evoluția și funcționalitatea interesului în cauză. Adică, procesul decizional și interesul public al masei aici se completează reciproc. Interesul public al cetățenilor fiind strict orientat spre relațiile de putere publică, spre actul decizional,

este determinat în ultima instanță de influența *deciziei de satisfacere a serviciilor publice în întregul organism social*, fapt ce demonstrează un grad înalt de conștientizare atât a deciziilor, cât și a intereselor din cadrul structurilor și comunităților publice. Prin gradul subiectivității sale, exprimat de membrii publicului, în particular de actorii publici, interesul public este direct relaționat cu factorul conștientizării acestora a unor decizii adecvate de-a acoperi scopurile și obiectivele interesului respectiv.

Valorificarea teoretică a interesului public necesită un demers special de analiză a dimensiunilor sale structurale. Astfel, ținând cont de paradigma poststructurală de abordare a fenomenelor publice actuale, importantă pentru a înțelege mai bine complexitatea structurii interesului public în raport cu cea a procesului decizional administrativ, interesul public a unei țări în tranziție poate fi calificat drept unul contradictoriu la capitolul structură, dominată de un ansamblu de legături instabile între actorii la fel de instabili ai relațiilor de putere publică și ai procesului decizional, actori care nu întotdeauna au suficiente capacități de a asigura funcționalitatea continuă și integritatea structurală a relației interes public-proces decizional. Instabilitatea structurală în această construcție relațională este determinată de caracterul interacțiunii între două tipuri de contradicții ale relațiilor publice: contradicții inter-actori și contradicții intra-actori, ce produc influențe diferite asupra rezultatelor procesului decizional, pe de o parte, și a realizării interesului public, pe de altă parte.

La primul grup de contradicții raportăm ciocnirile între actorii de extremă dreapta și extremă stânga (însă nu sunt excluse și între componentele aceleiași orientări politice), între guvernare și opoziție privind statutul socio-valoric (poziția socială, necesitățile sociopolitice), conștientizarea acestuia, convingerile, pasiunile, scopurile, orientările politico-publice, ca elemente structurale ale interesului public. Aceste ciocniri pot fi de dimensiuni medii sau majore, conducând în ultima instanță la contradicții cu semnificație antagonistă sau neantagonistă. Astfel, în perimetrul structural al intereselor publice a actorilor cu orientări diferite, chiar opuse, a societății în tranziție apar discrepanțe serioase între ceea ce numim poziția lor socială și caracterul conștientizării aces-

teia, între poziția socială și pasiuni, orientări, poziția socială și scopuri, fapt frecvent întâlnit în relațiile publice ale actorilor din republicile ex-sovietice. Atare discrepanțe, în majoritatea cazurilor, reflectă conștientizări deplasate, false ale statutului funcțional, încercări ale unor actori a marii puteri, dar și a structurilor medii sau locale de putere, de a-și asuma și a dispune de împuterniciri suplimentare ce contravin normelor în vigoare. Discrepanțele devin evidente atunci când actorii puterii și cei ai opoziției interpretează în mod opus aceleași scopuri ale democratizării și modernizării sociopolitice a societății, aceleași căi și modalități de soluționare a conflictelor și de atingere a consensului, aceleași necesități de promovare a interesului național în țară și în raport cu alte state.

Cel de al doilea grup de contradicții – intra-actori – ține de ciocnirea acută între mentalitatea și comportamentul actorului (indiferent de orientare) vizavi de aceleași elemente structurale ale interesului public. Adică același tip de actor, de la putere sau din opoziție, împărtășește în mentalitate, la fel cum și în orientarea ideologică o anumită opțiune, valoare, iar în comportament manifestă o atitudine opusă. Atare paradox în spațiul ex-socialist este propriu unor actori de dreapta care adesea fac politici de stânga și invers, unor actori de stânga care frecvent promovează politici de dreapta, fapt caracteristic atât pentru cei de la guvernare, cât și din opoziție.

Discrepanțele structurale ale interesului public, generate de contradicțiile inter-actori și intra-actori, adesea se regăsesc în compoziția structurală a procesului decizional. Acesta, după cum se remarcă în literatura de specialitate și în unele acte legislative și normative cuprinde un șir de elemente, cum ar fi: decidentul (decidenții); problema ce necesită a fi rezolvată; factorii interesați; propunerile de rezolvare a problemei; obiectivele procesului decizional și ale deciziei; beneficiarii procesului decizional; scenariile de implementare a deciziei; consultarea scenariilor decizionale; instrumentele de implementare, monitorizare și evaluare a implementării deciziei [14, p.15-22]. Elementele în cauză sunt legate organic cu cele ale interesului public și compun împreună un întreg valoric.

Luată în parte și în ansamblu elementele structurale din cadrul relației interes public-proces decizional a societății în tranziție spre demo-

crație reflectă în dese cazuri discrepanțe între obiectivitatea interesului și subiectivitatea deciziei, între ceea ce numim statutul actorului purtător de interese publice și consultarea scenariilor decizionale sau poziția socială și capacitățile actorului de a face față necesităților de utilizare a celor mai eficiente instrumente de implementare, monitorizare și evaluare a implementării deciziei. Acestea și alte dezacorduri între obiectivitatea sau subiectivitatea (gradul de conștientizare a obiectivității) interesului public și obiectivitatea și subiectivitatea procesului decizional conduc în ultima instanță la tensiuni și crize politice: guvernamentale, parlamentare, de partid.

Discordanțele structurale ale interesului public, îndeosebi între obiectivitatea și subiectivitatea acestuia, dar și între elementele subiectivității (de exemplu, între pasiuni, orientări, scopuri, pe de o parte, și mijloacele preferate și alese de realizare, pe de altă parte), își găsesc într-o oarecare măsură exprimare în etapele (stadiile) parcurse de el: apariție, constituire, funcționare, realizare, instituționalizare, transformare. Corelate cu condițiile tranziției etapele respective, în special cea a funcționării, realizării și instituționalizării interesului, la fel sunt pătrunse de crize, disfuncții și, chiar, de involuții stadiale, fapt ce poate conduce la fenomenul de-etapizării interesului, în special atunci când în lupta pentru liderism blocurile electorale de partid sau coalițiile de guvernare se destramă. Astfel de evoluții sau involuții de interes public pot deveni determinanta etapelor procesului decizional administrativ. La etapele acestuia, în literatura de specialitate sunt raportate: inițierea deciziei administrative; definirea obiectivului decizional și a mijloacelor de realizare a lui; documentarea privind formularea deciziei administrative; selectarea informațiilor strict corelate cu obiectivul decizional și analiza acestuia; conturarea și analiza alternativelor decizionale; selectarea alternativei decizionale care corespunde cel mai bine scopului și obiectivelor decizionale și adoptarea deciziei; monitorizarea aplicării și respectării deciziei; formularea concluziilor urmate după aplicarea deciziei [15].

Toate aceste etape se află în conexiuni directe cu etapele interesului public. De exemplu, etapele formulării deciziei administrative, analizei obiectivului decizional, a alternativelor decizionale, la fel cum și cele ale adoptării deciziei, monitorizării aplicării și respectării ei depind în

ultima instanță de capacitățile constituirii, funcționării și instituționalizării interesului public, de conștientizarea acestuia la capitolul necesitate, utilitate, avantaj. Iar în tranzițiile actuale spre democrație depind preponderent de transformările stadiale ale interesului respectiv, de necesarul de cunoștințe și experiență la diferitele etape ale procesului decizional și, desigur, de gradul maturității valorice, de voință a actorilor publici purtători de interese și creatori de decizii administrative.

### ***Aspecte corelative între interesele publice și procesul decizional administrativ în condițiile Republicii Moldova***

Realitățile interesului public din Republica Moldova permit a identifica deosebirile lui substanțiale în raport cu interesul public *sui-generis*, care presupun în evoluția sa de mai bine de un sfert de secol abateri de sens, structurale, stadiale, funcționale. Interesul public gen moldovenesc este unul în acumulare și transformare, cu tendințe specifice de însușire treptată a substanței valorice, de la simplu la compus, de la general la particular, dar care deocamdată nu dispune de baze solide economice, sociale, culturale pentru a-și supune într-un mod adecvat elementele ce lipsesc spre integritate. Astfel de situație bazică a interesului public, corelată cu reformele sociale *lato sensu* în târăgănare, reflectă în mare măsură starea lui controversată, chiar confuză, de imaturitate componențială, reculuri și limitări valorice.

Slăbiciunea bazelor sociale a interesului public în condițiile Republicii Moldova a generat în natura și mecanismul funcționării acestuia deformări dihotomice la capitolul stabilitate-instabilitate, continuitate-discontinuitate, consistență-inconsistență, ritmicitate-aritmie, ordine-haos etc., cu dominări evidente a disfuncției, adică a celei de a doua componente asupra celei dintâi. Purtătorii unui astfel de interes, indiferent de statutul pe care îl dețin – guvernanți, opoziție (parlamentară sau extraparlamentară), organizații neguvernamentale, grup de interes, grup de presine – au demonstrat în relațiile sociopolitice de până acum un mod simplist de gândire dialectică bazat preponderent pe criterii deterministe, care luate și aplicate izolat de cele interacționiste, reduc din semnificația general-națională a interesului public (interesul comun al societății, al țării), îl devalorizează ca mobil al progresului social. Atare

mod de gândire a determinat în cei douăzeci și șase de ani de independență interese politice și publice înguste și comportament similar a majorității actorilor scenii politico-publice, relații tensionate între public și privat, partide de dreapta și de stânga, lideri de la guvernare și din opoziție, și ce e paradoxal, între însăși componentele guvernărilor de coaliție, care prin tendințele de dominare au prejudiciat interesul general național și public al țării.

Astfel de relații, în dese cazuri de natură antagonistă, sau remarcat între guvernările de coaliție liberal-democrate (AIE-1, AIE-2, AIE-3), pe de o parte, și opoziția comunistă și cea socialistă, pe de altă parte. Or, practica sociopolitică a țării noastre a demonstrat și cazuri particulare și chiar unice, când relațiile neantagoniste între actorii de aceeași orientare politică sau transformat în anumite momente în antagoniste, aducând cu sine disfuncții și destrămări instituționale. Așa au fost relațiile între actorii puterii în timpul destrămării ADR-ului, la fel între actorii puterii, când se destrăma AIE-2 și AIE-3. Atare relații bat în interesul comun, îi denaturează structura și în cele din urmă pot să-l distrugă și să pregătească terenul pentru un alt interes comun, numai că în alt format.

Totodată, structura interesului public în condițiile Republicii Moldova reflectă discrepanțe serioase între elementele mentalității actorului public (de exemplu, elementul tradițional, orientat spre păstrarea vechiului și elementul inovațional, legat de acceptarea și promovarea noului), precum și dintre mentalitate și comportament. Astfel de discrepanțe au fost și continuă să fie prezente la toate tipurile de orientare politică și publică a actorilor.

Spre deosebire de țările dezvoltate cu interese publice structural relativ stabile (a căror elemente obiective și subiective corelează succesiv în limite mai mult sau mai puțin raționale), în Republica Moldova deja mai bine de două decenii și jumătate urmărim o disproporție vădită între aceste elemente, chiar o criză structurală (aprofundarea ei poate duce la de-structurare) a intereselor în cauză. Astfel, ceea ce calificăm în structura interesului public statut al actorului, adică poziția lui socială (element obiectiv), nu este suficient conștientizată de către acesta în limitele necesarului, utilului, avantajului public, normelor politico-publice și morale general-acceptate în câmpul administrativ. Mai mult,

subiectivitatea interesului actorului public din societatea noastră adesea reflectă o conștientizare arbitrară, deplasată de la firesc a statutului (tendința de al modifica cu orice preț, de a obține avantaje din contul și în dauna altui actor), o conștientizare alimentată cu tendințe de încălcare a acestor norme, de combinare ciudată a scopurilor nobile, democratice (declarat) ale reformării sociale cu metode și mijloace autoritare ce devalorizează aceste scopuri. De exemplu, scopul fundamental al guvernărilor de coaliție ce ține de eurointegrare și consolidarea valorilor democratice în țară a fost nu o dată supus pericolului din interiorul alianțelor, supus ambițiilor nesănătoase a unor lideri de a obține avantaje la guvernare în raport cu partenerii. Astfel poate fi calificată decizia fostului premier, președinte al Partidului Liberal-Democrat din Moldova V. Filat de ieșire a fracțiunii PLDM din AIE-2 și de inițiere a unui proces de renegociere a unui nou acord pentru păstrarea alianței. Adică, interesul politic comun al AIE-2 a fost într-un fel încălcat (cauzele adevărate au motive înguste) și readus de către fracțiunea PLDM la punctul inițial. Deci, fenomenul de-structurării și fenomenul de-etapizării interesului politic, iar de aici și interesului public în cadrul alianței au mers mână-n mână. Ambele sau aflat într-o legătură directă.

Starea intereselor publice din Republica Moldova a afectat direct capacitățile controversate ale procesului decizional administrativ. Caracterul legăturii între interese și decizii în cazul țării noastre este determinat preponderent de tendințele de dominare și menținere cu orice preț a puterii de către guvernanți și de cucerire cu orice preț a puterii de către opoziție. În ambele cazuri sunt încercări de încălcare a regulilor de joc.

Legătura între interesele publice și procesul decizional administrativ în societatea moldovenească de tip tranzitoriu are la bază un meca-nism deficitar la capitolul stabilitate democratică. Elementele acestuia, întruchipate în mijloacele și metodele democratice unilaterale, preponderent autoritare de organizare și activitate publică - politică, economică, socială etc., alcătuiesc un sistem democratic (cu vestigiile autoritar-totalitare) defectuos, cu o mașinărie mai mult autoritară decât democratică de manifestare a intereselor publice, fapt ce determină în fond caracterul la fel de autoritar al legăturii acestora cu transformările în sens larg din societate, dar și cu parametrii unei liberalizări și democratizări limitate

sau denaturate ca conținut în contextul procesului decizional administrativ. Atare mașinărie a fost plămădită pe parcursul celor două decenii și jumătate de independență a statului Republica Moldova atât de forțele de guvernământ, cât și de cele de opoziție. Ambele utilizau în activitatea și relațiile publice metode autoritare cu decor democratic de comunicare și comportament, metode îndreptate spre satisfacerea unor scopuri ca și cum nobile, or mai degrabă a unor interese înguste, ceea ce compromite interesul național al țării, iar odată cu el și interesele publice.

Relația interese publice-proces decizional administrativ a fost dominată de paradoxri îndeosebi în perioada celor două guvernări comuniste. Anume în anii 2001-2009 a fost acumulată o experiență bogată de combinare paradoxală a democraticului cu autoritarul atât în cadrul politicului, cât și administrativului, deformând astfel elementele și etapele procesului decizional administrativ. Metodele autoritare folosite la maximum de PCRМ erau extinse pe larg și în mașinăria guvernamentală (însă aici învelite ciudat în straie democratice), în relațiile cu opoziția democratică de atunci. În cei opt ani de guvernare acest partid își realiza interesele sale în detrimentul intereselor publice și general-naționale, aducând țara la degradare civică, spirituală, încălcând grosolan drepturile și libertățile omului, privând opoziția, mass media de dreptul de aș-i exercita atribuțiile. Mai mult, mecanismul de legătură a intereselor publice cu procesul transformării democratice din cadrul câmpului decizional administrativ a acestei guvernări era unul manipulator, bine pus la punct, orientat spre manipularea maselor, pentru a se bucura de susținerea acestora la alegerile parlamentare din 2001 și 2005 și, respectiv, pentru a-și menține puterea în continuare.

Mecanismul autoritar al guvernării comuniste de promovare a intereselor sale politice în raport cu interesele publice și de denaturare a procesului democratic a funcționat și s-a consolidat pe parcursul anilor 2001-2009 nu doar grație capacităților sale de a manipula populația, ci și slăbiciunii opoziției democratice. Ultima, fiind în mare măsură dezbinată, manifesta până la urmă tot interese înguste în raport cu interesele publice. Realitățile au demonstrat incapacitatea ei de a influența în mod activ guvernarea și de a contribui la careva progrese în prosperarea interesului public al țării. Poate că unicul rol al opoziției de atunci ține

de participarea ei, după alegerile parlamentare din 2005, împreună cu guvernarea comunistă, la alegerea dlui V. Voronin în calitate de șef al statului (înaintându-i acestuia un număr semnificativ de revendicări întru democratizarea țării și demonstrând voință de a nu admite o criză politică în țară), precum și de inițiere a consensului la care ea a ajuns cu aceeași guvernare privitor la subiectul integrării europene și la cel al soluționării conflictului transnistrean.

Mecanismul relației interese publice-proces decizional administrativ a devenit defectuos și în condițiile guvernărilor de coaliție liberal-democrate. Alianțele de guvernământ - AIE-1, AIE-2 și AIE-3 au fost dominate din interior de interese înguste de partid, lipsite de element al consensului ce se impuneau pe prim plan în raport cu interesul public al țării. Aceste alianțe au repetat în mare măsură greșelile comise de Alianța pentru Democrație și Reforme (ADR) în anii 1998-1999, compromițând în felul lor ideea democrației, iar odată cu ea și ideea integrării europene. Așa cum la sfârșitul anilor 90 componentele ADR foloseau metode și mijloace generatoare de conflicte vis-a-vis de repartizarea funcțiilor în actul guvernării, la fel forțele din AIE-1, AIE-2 și AIE-3 manifestau în permanență interese strict axate pe împărțirea posturilor, tensionând astfel relațiile între ele. Or, metodele și mijloacele de natură autoritară folosite în relațiile din cadrul alianțelor au avut și un anumit specific, determinat atât de factori interni ai formațiunilor, cât și externi, legați în special de impactul opoziției comuniste și socialiste. Ambii factori s-au aflat într-o legătură strânsă, condiționând paradoxurile interesului public și procesului decizional administrativ.

Principalul factor intern se manifesta în concurența dură neoficială, deseori latentă, între două personalități ale alianțelor – fostul premier V. Filat și fostul prim vice-speaker V. Plahotniuc. Ciocnirile lor au dus la dominarea de interese oligarhice în cadrul alianțelor.

Un alt factor intern, care rezulta din cel dintâi, consta în tendința componentei majoritare a Alianței – fracțiunii PLDM – de a domina partenerii și a le impune acestora regulile sale de joc, fapt dovedit, cum s-a menționat deja, de ieșirea acestei fracțiuni la 13 februarie 2013 din Acordul Alianței și de revendicarea renegocierii unui alt acord lansată partenerilor, care până la urmă au fost nevoiți să suporte un consens,

însă unul silit. Cât privește influența opoziției comuniste asupra mecanismului de funcționare a alianțelor la capitolul interese publice – proces decizional administrativ evidențiem câteva momente relevante [16, p.42-43]:

- blocarea în permanență de către opoziție a inițiativelor și activităților Alianței pentru a o denatura în fața opiniei publice ;
- încercarea opoziției de a destrăma Alianța prin convorbiri separate cu fiecare reprezentanță în parte a partidelor puterii în vederea constituirii unei noi alianțe, de stânga-centru, împreună cu Partidul Democrat;
- promovarea de către opoziție a unei tactici de șantaj față de interesele și deciziile Alianței, în particular, prin boicotarea alegerii șefului statului și respectiv prin aprofundarea crizei politice în țară;
- încercarea opoziției de a submina cauza, interesul, decizia comună a Alianței privind definitivarea reformelor democratice în țară, realizarea obiectivelor de asociere politică și integrare economică la Uniunea Europeană;
- menținerea de către opoziție a spiritului conflictual între componentele Alianței, prin votări în Legislativ de decizii favorabile unei fracțiuni în detrimentul altei fracțiuni din Alianță. De așa natură a fost mai întâi situația când opoziția susținea plenar fracțiunea PLDM în raport cu celelalte, apoi pe cea a PD-ului împotriva PLDM-ului;
- efortul decisiv al opoziției comuniste s-a regăsit în inițierea moțiunii de cenzură contra guvernului și în demiterea lui.

Relația interese publice-proces decizional administrativ a fost pusă unei influențe puternice și din partea opoziției socialiste și a celei de dreapta – Platformei DA, transformată în partid și Partidului Acțiune și Solidaritate (PAS). În unele circumstanțe, în special la mitinguri, demonstrații, aceste forțe, deși opuse în eșichierul, mergeau împreună împotriva forțelor de guvernământ. Cea mai mare victorie a opoziției socialiste în câmpul politic al țării a fost câștigarea alegerilor prezidențiale din 2016, în urma cărora liderul ei I. Dodon devine șeful statului. Acest eveniment, dar și cele ce au urmat odată cu activizarea continuă

a fracțiunii socialiștilor în Parlament, cu politica și acțiunile diverse ale șefului statului de apropiere de Rusia și de negare a vectorului european, au condus la deformarea relației interese publice-proces decizional administrativ, la o dezbinare și mai mare în societate. Fenomenul dezbinării elitelor, masei, a diferitor segmente sociale în cadrul relației interese publice-proces decizional se regăsește într-un fel sau altul la toate guvernările și opozițiile de până acum.

Paradoxurile relației interese publice - proces decizional vizează în mod direct slăbiciunea dimensiunii fizice (materiale, teritoriale) și funcționale (de influență statală, de partid, civilă) a câmpului administrativ-teritorial al țării. Situația acestuia rămâne a fi problematică chiar de la începuturile țării noastre și continuă a fi astfel până în prezent din cauza incapacității guvernanților, opoziției, societății civile de a promova o politică clară, consecventă și eficientă față de manifestările separatismului din raioanele de est ale țării. Lipsa de integritate teritorială a țării, determinată în fond de interesele geopolitice ale Rusiei, dar și de ciocnirea de interese din interiorul țării, a dat naștere acum mai bine de două decenii și jumătate unei enclave în stânga Nistrului, cu atribute statale *de facto*, pe parcurs bine consolidate (dar nerecunoscute pe plan internațional *de iure*), ca factor cheie a slăbiciunii câmpului nostru politic-administrativ. Depășirea dezbinării fizice a acestuia depinde direct de capacitățile actorilor publici de a depăși dezbinarea în țară, de a însuși și a atinge consensul de interese și decizional al acestora.

Evoluția relației interese publice-proces decizional administrativ la nivel de putere și opoziție depinde direct de resursele (capitalurile) economice, sociale, culturale, informaționale, științifice etc. ce le revin purtătorilor săi. Despre rolul acestor resurse și capitaluri menționa încă la mijlocul secolului XX sociologul francez P. Bourdieu. În viziunea lui diferite tipuri de capital reprezintă în felul lor puterea asupra anumitui câmp, puterea asupra mijloacelor de producere, asupra mecanismelor de stabilire a unor categorii de bunuri, asupra veniturilor. Considerăm, de asemenea, că și puterea asupra unor interese și decizii. Capitalurile de ordin economic, social, cultural, simbolic (numit de obicei prestigiu, reputație) determină poziția agentului în spațiul social și respectiv întruchipează puterea lui în orice câmp (inclusiv de interes și decizional

- V. S.), șansele de câștig în acest câmp [17, p. 56-57]. Aceste tipuri de capital, reflectând pozițiile agentului în diferite câmpuri privind împărțirea puterii cu alți agenți, sunt percepute și recunoscute ca legitime. Pornind de aici, câmpul de interese și decizional administrativ poate fi considerat drept un spațiu multidimensional de poziții ale agenților ce depind de un sistem complex de coordonate a căror importanță ține de caracterul corelării lor. În astfel de spațiu agenții pot fi împărțiți după două criterii bourdiene: a) conform volumului general de capitaluri de care ei dispun; b) conform îmbinării acestor capitaluri și, respectiv, greutății specifice a diferitor tipuri de capital [17, p. 58].

Ținând cont de aceste raționamente bourdiene, capacitățile de capital a diferitor actori publici din Republica Moldova și abilitățile de îmbinare a lor în contextul câmpului decizional administrativ în transformare sunt diferite. Atare fapt reflectă și interese diferite și, desigur, situații diferite vis-a-vis de funcționalitatea relației interese publice-câmp decizional administrativ. Desigur, aceste raporturi între capitaluri, interese publice și câmpuri decizionale nu trebuie interpretate în mod simplist, ele au de obicei un caracter neliniar, complex, contradictoriu și nu întotdeauna se completează în mod firesc. Despre aceasta ne vorbesc interesele, comportamentul, relațiile și deciziile unor actori din cadrul alianțelor de până acum. De exemplu, relațiile între V. Filat și V. Plahotniuc în câmpul decizional al alianțelor erau determinate de interesele lor oligarhice, de volumul de capitaluri acumulate. Un volum mai mare de capitaluri a unuia trezea în permanență nemulțumire din partea celuilalt, ceea ce viza și subiectivitatea interesului oligarhic a fiecăruia în parte și, respectiv, locul lui în câmpul decizional administrativ. Totodată, capacitățile și abilitățile mai înalte ale unuia de a îmbina mai reușit capitalurile sale îi permitea să limiteze oarecum autoritatea și influența altuia în Legislativ sau în Guvern. În acest context nu e întâmplător faptul, că cei mai mulți reprezentanți ai bussinesului, miniștri, inclusiv fostul prim-ministru V.Filat, implicați în corupție, reținuți și judecați, au fost din partea PLDM. Or, în continuare, odată cu cercetările vis-a-vis de furtul miliardului și de alte cazuri de corupție au fost arestate și judecate și unele persoane sus-puse ale Partidului Democrat și Partidului Liberal.

În *concluzie* menționăm, că relația interese publice-proces decizional are o semnificație teoretică și practică aparte pentru cercetările actuale și cele de perspectivă în domeniul științelor politice și administrative. Semnificație care reflectă nu doar corespunderi între interese și decizii, ci și dezacorduri, necorespunderi, și desigur care necesită modalități de optimizare a relației respective.

Confruntările de interese distincte ale actorilor publici, cu tendințe de identificare a punctelor de tangență, de colaborare și apropiere, determină în mare măsură locul și rolul actorilor respectivi în câmpul procesului decizional administrativ, capacitățile lor de a transforma și moderniza câmpul în cauză din punct de vedere politic, dar și nonpolitic. Acumulând necesarul de substanță valorică și consolidându-și parametrii săi funcționali, exponenții procesului decizional administrativ sunt chemați să-și extindă aria de diversificare și modernizare a condițiilor baze și suprastructurale ale intereselor publice, de includere benefică în specificul lor pentru a le asigura acestora capacitatea reală de mobil al progresului social în sens larg, inclusiv la nivel decizional. Atare includere în câmpul intereselor publice poate corespunde necesităților unei relații sănătoase de tip interes public-proces decizional doar atunci când decizia se elaborează, se adoptă și se implementează în baza interesului, studierii și cunoașterii lui în profunzime și nu invers, cum era în regimul totalitar sovietic sau cum se întâlnește frecvent în perioada tranziției spre democrație, când decizia e plasată deasupra interesului, dictându-i acestuia regulile de manifestare.

### **Referințe bibliografice**

1. Saca V. Interese politice și relații politice: dimensiuni tranzitorii.-Chișinău: CE USM, 2001. 473 p.; Solomon O. Eficientizarea procesului decizional în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova. Monografie. Chișinău, 2016. 207 p.; Saca V. Interese politice și transformări democratice în contextul câmpului politic din Republica Moldova. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Revistă științifică trimestrială. – Chișinău: USM, USPEE, AMSP, Nr.3 (LXII), 2013. p. 91-109.; Saca V., Solomon O. Elementele structurale ale procesului decizional: reflecții analitice. În: Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială. Iulie-septembrie 2013, nr.3 (79). Chiși-

- nău, 2013. p. 15-22; Saca V. Semnificațiile intereselor publice în contextul câmpului politic-administrativ. În: Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială. Iulie -septembrie 2017.Nr.3 (95). Chișinău, 2017. p. 33-45.
2. Miroiu A. Politici publice. București: Politeia, 2012; Mungiu-Pippidi A., Ioniță S. Politici publice. Iași: Polirom, 2002; Iațco M. Politici publice în contextul transformărilor democratice. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XXIII. Coord. V. Moșneaga, V. Saca. Chișinău: USM, 2003. p. 122-127.
  3. Pandele L., Dăneț A. Managementul public-privat al conglomeratelor umane: model de gestiune privată pentru administrarea intereselor publice. București, 2003.
  4. Pîrvulescu C. Politici și instituții publice. București: Ed. Trei, 2002; Iațco M., Saca V. Interesele publice în procesul guvernării. În: Analelele Științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socioumanistice”. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2005. p. 74-76.
  5. Capsîzu V. Alegerea socială și problemele reformei sectorului public în Republica Moldova. Chișinău: USM, 2004.
  6. Oxford Dicționar de Politică. Coord. Iain McLEAN. Traducere și glosar de L. Gavrilu. București: Univers enciclopedic, 2001. 526 p.
  7. Huntington Samuel P. Ordinea politică a societăților în schimbare. Traducere de H. Stamat. Iași: Polirom, 1999. 432 p.
  8. Friedrich Carl J. *Man and His Government*. McGraw-Hill, New York, 1963. Apud. Huntington Samuel P. Ordinea politică a societăților în schimbare. Traducere de H. Stamat. Iași: Polirom, 1999.
  9. Howlett M., Ramesh M. Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor. Chișinău: Epigraf SRL., 2004. 272 p.
  10. Hîncu D., Ene N. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București: Lumina Lex, 2003. 350 p.
  11. Mărăcine V. Decizii manageriale. Îmbnătățirea performanțelor decizionale ale firmei. București: Ed. Economică, 1998. 318 p.
  12. Alexandru I. Tratat de administrație publică. București: Universul Juridic, 2008. 969 p.
  13. Solomon O. Eficientizarea procesului decizional în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova. Monografie. Chișinău: S.n., 2016. 207 p.
  14. Saca V., Solomon C. Elementele structurale ale procesului decizional: reflecții analitice. În: Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială. Iulie-septembrie 2013, nr.3 (79). Chișinău, 2013. p.15-22.

15. Androniceanu A. Noutăți în managementul public. Ed. a III-a. București: Ed. Universitară, 2008. 380 p.; Onofrei M. Decizia în Administrația Publică. Iași, 2007. 110 p.
16. Saca V. Semnificațiile intereselor publice în contextul câmpului politic-administrativ. În: Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială. Iulie-septembrie 2017, nr.3 (95). Chișinău, 2017. p.33-45.
17. Бурдые П. Социология политики. Москва: Socio-Logos, 1993. 336 с.

# TRANSPARENȚA PROCESULUI DECIZIONAL DIN CADRUL UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV TERITORIALE DE NIVELUL II<sup>1</sup>

**Igor Bucataru,**

*doctor în științe politice conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

*Local authorities are an important link of the national decision-making process, since they are closer to the citizens and know their needs better. This thesis, based on the principle of subsidiarity, is also proved by the results of the interviews of active citizens in the level-two administrative and territorial units (ATU) and ATUG, carried out by the Promo-LEX monitors. The transparency of the local decision-making process and access to official information are essential in ensuring the efficiency of the decision-making, legality and legitimacy of the involved authorities. Special attention to the level-two administrative authorities and ATUG is caused by the insufficient approach to their activity's transparency in the public administration system of Moldova.*

*Civic monitoring of the activity of the public administration authorities is necessary and beneficial by virtue of the general mission to improve the quality of the administrative processes and make the stakeholders involved accountable.*

**Metodologia de monitorizare** a transparenței activității autorităților administrațiilor publice locale de nivelul II (APL II) și a autorităților Unității teritoriale autonome Găgăuzia (UTAG) presupune monitorizarea continuă a instituțiilor și procedurilor de funcționare ale următoarelor autorități: a. autorități deliberative și reprezentative: consiliile

<sup>1</sup> Articolul este o sinteză a rezultatelor monitorizării realizate de către Asociația Promo-LEX în perioada 01.01.2017 – 30.06.2017 și expuse în Raportul nr.1. Monitorizarea Transparenței Activității Administrației Publice Locale de Nivelul II și a UTA Găgăuzia (<https://promolex.md/10415-raportului-nr-1-privind-monitorizarea-transparenței-activității-administrației-publice-locale-de-nivelul-ii-si-a-uta-gagauzia/?lang=ro>).

raionale, consiliile municipale (municipiile Bălți și Chișinău), Adunarea Populară a UTAG; b. autorități executive: președintele raionului, primarul general al mun. Chișinău, primarul mun. Bălți, Guvernatorul UTAG. Metodologia a fost elaborată și implementată de către Asociația Promo-LEX în cadrul Programului „Democrație, Transparență și Responsabilitate” (august 2016 – iulie 2019) finanțat de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID).

Din cele expuse, se observă că monitorizării au fost supuse nu doar autoritățile publice raionale ale Republicii Moldova, dar și cele ale municipiilor Bălți și Chișinău (ce la fel se încadrează în nivelul administrativ II), precum și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia (UTAG). Conștientizând existența diferențelor în ceea ce privește atribuțiile autorităților publice din respectivele unități administrative și autonome, autorii, în cadrul rapoartelor de monitorizare, au considerat util și rațional de a utiliza o sintagmă de sinteză – APL (administrația publică locală) pentru a desemna administrațiile raionale (32 UAT), municipale (2 UAT) și unitatea cu statut juridic special – UTAG. Unificarea este justificată și de faptul că în calitate de obiect de studiu nu servesc competențele și atribuțiile autorităților, ci gradul de transparență în activitatea lor, cerințele fiind generice la acest capitol pentru toate autoritățile publice nominalizate.

Un rol important în efectuarea monitorizării a avut consultarea părților interesate privind activitatea autorităților APL. În sensul prezentei metodologii, prin părți interesate se are în vedere – cetățenii, lideri de opinie locali, asociațiile constituite în corespundere cu legea, mass-media, alte persoane juridice de drept privat care sunt afectați sau ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care se pot implica și influența procesul decizional. Au fost intervievați în baza acordului benevol, respectiv consultată opinia, a 105 persoane din toate regiunile monitorizate, și care au reprezentat diferite organizații asociații obștești, mass-media, agenți economici și activiști civici.

În vederea realizării obiectivelor monitorizării APL au fost identificate următoarele direcții:

- evaluarea calității comunicării dintre părțile interesate și autoritățile vizate în procesul decizional; analiza conformității

- conținutului paginilor web ale autorităților la capitolul „transparență” decizională cu legislația în domeniu;
- identificarea atitudinii APL în raport cu solicitările de furnizare a informației cu caracter oficial; elucidarea gradului de transparență a procesului de pregătire și realizare a ședințelor autorităților reprezentative și deliberative;
  - evaluarea transparenței procesului bugetar, inclusiv aspecte de bugetare participativă;
  - transparența concursurilor pentru ocuparea funcției publice;
  - elucidarea subiectului integrității profesionale și a conflictului de interese; observarea gradului de transparență a procedurilor de achiziții publice și licitații.

Cadrul legal ce reglementează obiectul cercetării include un șir de acte normative printre care am evidenția: Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, Legea nr. 982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație și Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală. Monitorizarea activității APL, din perspectiva Metodologiei, presupune colectarea și prelucrarea informațiilor calitative și cantitative prin intermediul unor metode/instrumente de lucru prestabilite: analiza cadrului legal; interviuri și focus-grupuri cu reprezentanții APL și a părților interesate (identificarea percepției); observarea directă; monitorizarea ședințelor autorităților reprezentative și deliberative; scanarea paginilor web ale autorităților publice monitorizate, precum și a altor instituții publice, la necesitate; etc.

### ***Sinteza constatărilor.***

*Comunicarea dintre părțile interesate și autoritățile APL de nivelul II în procesul decizional.* Părțile interesate reprezintă cetățenii activi ai societății, ce se implică în influențarea procesului decizional, respectiv conținutul și calitatea comunicării cu aceștia este una foarte importantă pentru aprecierea gradului de transparență a activității APL. Sinteza calității comunicării în procesul decizional dintre autoritățile APL și părțile interesate realizată în baza percepției de către funcționarii APL și părțile intervievate, denotă utilizarea de către aceștia, preponderent,

a calificativelor „relativ/satisfăcător” și „neseemnificativ/nesatisfăcător” pentru aprecierea procesului. Promo-LEX deduce existența unui dialog între APL și părți interesate, dar încă insuficient pentru un proces decizional transparent. Cele mai utilizate canale de comunicare sunt platformele online. Din totalul de 35 de funcționari APL intervievați, ca și surse principale de transmitere a informației, 34 au menționat pagina web, iar 23 – rețelele sociale. De cealaltă parte, din cele 105 părți interesate interievate – 89 au folosit pagina web ca și sursă de informare, iar 30 – rețelele sociale. Aceste canale virtuale sunt urmate ca pondere de utilizare de mass media „tradițională” – ziare, TV, radio, precum și panouri informative.

Părțile interesate interievate cunosc în proporție de 58,10% despre organizarea de către autoritățile APL a consultărilor publice, însă participă în număr de 38,10%. Motivele de neparticipare invocate sunt: caracterul formal al consultărilor organizate, absența invitației, participarea la consultările publice organizate de autoritățile APL I (considerate a fi prioritare) și refuzul de a participa. În același timp, autoritățile APL nu dezvoltă un mecanism instituționalizat de informare direcționată permanentă a părților interesate, pe probleme de profil, acestea informându-se despre procesul de luare a deciziilor, în majoritatea absolută a cazurilor, din sursele adresate publicului larg. Gradul de implicare a cetățenilor în consultări publice pentru perioada monitorizată, conform percepției funcționarilor APL, a fost „neseemnificativ” și „relativ” în proporție de 97,14%. Motivele implicării „neseemnificative” a cetățenilor, în opinia APL sunt: apatia, pasivitatea și lipsa dorinței de implicare din partea cetățenilor; interesul prioritar față de problemele localității; lipsa de informare.

*Percepția gradului de accesibilitate a sediilor APL.* În rezultatul chestionării s-a stabilit că circa 70,48% consideră ca fiind satisfăcător/nesatisfăcător condițiile de activitate din cadrul sediilor APL II. Faptul dat denotă existența unor multiple carențe în domeniu accesibilității și asigurării de facilități pentru cetățeni, îndeosebi a celor cu nevoi speciale. Se impune implicarea activă a autorităților în soluționarea unor așa aspecte importante ca: posibilitatea persoanelor cu dizabilități de a avea acces în sediul autorității, înlesnirea mobilității în interiorul clă-

dirii, asigurarea numărului suficient de scaune pe holurile instituției, amenajarea odăii pentru mame cu copii, WC prietenos persoanelor cu necesități speciale etc.

*Monitorizarea Gradului de conformitate a conținutului paginilor web ale APL la capitolul transparență decizională cu prevederile legale în domeniu*, reflectă, la fel, o situație precară în domeniu. În conformitate cu legislația în vigoare, au fost selectate 9 tipuri de informație ce obligatoriu trebuie să fie reflectate pe pagina web a autorităților publice<sup>2</sup>. Astfel doar în cazul a 3 tipuri de informație s-a constatat că mai mult de 50% din APL se conformează prevederilor legale. Este vorba despre faptul că din totalul de 35 APL – 25 (71,43%) au publicat proiecte de decizii și materialele aferente; 20 (57,14%) au indicat pe pagina online persoana responsabilă de organizarea procesului decizional, cu publicarea datelor de contact ale acesteia; iar în cazul a 18 APL (51,43%) pe site sunt plasate regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional.

De cealaltă parte, au fost raportate rezultate extrem de mici ca valoare la niște indicatori substanțiali pentru identificarea gradului de eficiență a transparenței procesului decizional: doar 3 APL (8,57%) au publicat anunțurile de inițiere a elaborării proiectelor de decizii și tot doar 3 APL (8,57%) au plasat pe site-ul oficial sinteza recomandărilor parvenite în rezultatul consultării publice. Aceasta în condițiile în care potrivit rapoartelor prezentate de monitori, anunțuri privind consultarea publică în procesul decizional au fost publicate în mod complet de 16 APL (45,71%). De asemenea, doar 12 APL (34,29%) au publicat rapoarte anuale privind procesul decizional. În fine, analiza datelor per APL, demonstrează că cele mai bune rezultate ale monitorizării gra-

<sup>2</sup> Regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional; Informația privind numele, prenumele, funcția și numărul de contact al persoanei responsabile de procesul decizional; Informația cu privire la programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii; Anunțurile privind inițierea elaborării deciziei; Anunțuri privind retragerea proiectelor de decizii; Anunțuri privind organizarea de consultări publice; Proiecte de decizii și materiale aferente acestora; Rezultatele consultării publice; Raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional.

dului de conformitate a conținutului paginilor web ale APL la capitolul transparență decizională cu prevederile legale în domeniu (7 din 9 tipuri de informație plasate) sunt înregistrate de autoritățile din: Edineț și Bălți.

În vederea identificării *Atitudinii APL față solicitarea de informație cu caracter oficial*, au fost expediate în adresa APL un număr de 71 de solicitări privind accesul la informații cu caracter oficial, a câte 2 solicitări pentru fiecare APL (cu excepția UTAG unde au fost adresate 3 solicitări). Dintre acestea în 40 de cazuri (56,34%) răspunsul a fost furnizat de către APL în termene legale. În 21 de cazuri (29,58%) răspunsul nu a fost oferit, iar în 10 cazuri (14,08%) a fost livrat cu întârziere. Constatăm că în aproape jumătate de cazuri răspunsurile sau nu au fost livrate totalmente, sau au fost furnizate în afara termenului legal. Din cele 50 de răspunsuri livrate (în termen și în afara acestuia), 14 (28%) au avut un conținut incomplet. Solicitățile au fost expediate atât de către monitorii Promo-LEX, cât și de către cetățeni care nu sunt implicați direct în procesul de monitorizare. Totuși, subliniem că în cazul solicitărilor cetățenilor ce nu au fost implicați în activități de monitorizare se atestă o pondere de refuz în valoare de 40%, iar în cazul monitorilor – circa 20% din solicitări au rămas fără răspuns.

În cazul a 12 din 35 APL (34,29%) – Basarabeasca, Călărași, Fălești, Florești, Glodeni, Hîncești, Leova, mun. Bălți, Sîngerei, Ștefan Vodă, Telenești și Ungheni – ambele răspunsuri au fost livrate în termene legale, de cealaltă parte, 6 APL (17,14%) – Briceni, Dondușeni, Drochia, Nisporeni, Rezina și Soroca – nu au răspuns solicitărilor privind accesul la informație cu caracter oficial, fapt ce contravine normelor legale în vigoare și exprimă o lipsă totală de transparență pe acest subiect.

Analiza constatărilor deduse din monitorizarea *Gradului de transparență a procesului de pregătire și desfășurare a ședințelor autorităților deliberative ale APL*, ne permite să remarcăm că, în mare parte, transparența în procesul decizional la nivel local este respectată. Conform monitorilor, în primul semestru al anului 2017, autoritățile deliberative ale APL s-au întrunit în cel puțin 121 de ședințe (nu au fost furnizate informații la solicitare cu privire la cel puțin 4 ședințe desfășurate de APL Cantemir și Taraclia). Dintre acestea, 60 au fost ședințe ordina-

re și 61 extraordinare. De asemenea, 115 au fost deliberative (95,04%) și doar în 6 cazuri numărul consilierilor nu a fost suficient pentru ca ședința să se desfășoare. Toate ședințele au fost accesibile monitorizării. Plasarea anunțurilor s-a efectuat, prioritar, prin canale de comunicare online – pe pagina web a APL pentru 96 de ședințe din 121 (79,33%). Observăm aceeași tendință de creștere a rolului mediului online în comunicarea APL cu mediul extern. Termenul de 3 zile lucrătoare de plasare a anunțului a fost respectat în cazul a 108 ședințe (89,25%).

Printre aspectele negative ar fi de subliniat numărul mare al ședințelor după care consiliile nu au făcut publice deciziile adoptate. Astfel, din cele 115 ședințe deliberative petrecute și monitorizate, doar în 79 de cazuri (68,69%) APL a publicat deciziile adoptate. De asemenea, dintr-un număr de 26 de ședințe cu subiecte incluse pe ordinea de zi spre examinare în regim de urgență, în 17 cazuri (65,38%) publicul, contrar normelor legale, nu a fost informat despre necesitatea includerii și adoptării unor decizii în regim de urgență.

*Conceptul de bugetare participativă* este încă unul puțin cunoscut. În pofida faptului că cca. 70% din cei intervievați susțin că cunosc despre ce este vorba, analiza răspunsurilor denotă o informare trunchiată și superficială, redusă la ideea de participare a cetățenilor doar la consultarea proiectului bugetului și omițând implicarea acestora în procesul de distribuție a banilor publici. Legislația Republicii Moldova nu conține prevederi în acest sens. În calitate de bune practici, dar într-o fază incipientă, pot fi invocate exemplele municipiilor Chișinău și Bălți.

Examinarea chestionarelor de interviu pe *subiectul transparenței procesului bugetar la nivel local* a părților interesate denotă că din 105 persoane interviuate doar 21 (20%) au declarat că au participat la consultarea publică a proiectului bugetului UAT pentru anul curent. Pe de altă parte însă, studiul aspectelor calitative ale interviurilor indică asupra faptului că implicarea acestora s-a axat mai mult pe informare, nu și pe oferirea de propuneri sau recomandări pe conținutul subiectelor propuse spre discuție.

În ceea ce privește reflectarea pe pagina web APL a etapelor de elaborare, examinare, aprobare și raportare ale bugetelor UAT (*proiectul bugetului, bugetul adoptat, rectificările și raportul de executare*),

menționăm că dacă cazul a 25 APL (71,43%) din cele 35 de unități administrative bugetele aprobate au fost publicate pe pagina web oficială, atunci plasarea proiectelor de buget a fost realizată doar în cazul a 14 APL (40%). Pentru transparența procesului decizional, fundamentală este plasarea nu doar a produsului finit, ci în special a celui inițial, în baza căruia se va efectua consultarea publică. De asemenea, specificăm că un număr de doar 21 de APL (60%) au făcut public Raportul de executare a bugetului. În concluzie, autoritățile, ce potrivit monitorilor, s-au conformat exigențelor legale, publicând pe pagina web informația despre toate etapele procesului decizional sunt: Criuleni, Dondușeni, Drochia, Dubăsari, Fălești, Glodeni, Soroca, Strășeni, Ștefan Vodă și Bălți.

Analiza subiectului *Integrității profesionale și a conflictului de interese* au urmărit așa aspecte ca: existența unui Cod de etică instituțional; publicarea CV-urilor conducătorilor autorităților monitorizate; prezentarea spre publicare a declarației de avere și interese personale; existența numărului de telefon anticorupție. Astfel, s-a constatat că nici o autoritate APL nu dispune de Cod de conduită instituțional. În pofida faptului că legislația nu prevede expres, considerăm oportun ca autoritățile să elaboreze și să aplice documente de acest gen în virtutea necesităților sociale și insuficiențelor legale în domeniu. De asemenea, doar în cazul a 2 APL (Chișinău și Telenești) pe pagina web a autorității publice este plasat un număr de telefon cu specificarea caracterului de linie anticorupție. Conform monitorilor, în cazul a 16 (45,71%) APL din 35 sunt publicate CV conform subiecților stipulați: președinților și vicepreședinților de raion; a primarilor și viceprimarilor (mun. Bălți și Chișinău); Guvernatorului și președintelui Adunării Populare al UTAG. În 12 cazuri (34,29%) pe pagina web a autorității nu este plasat nici un document de acest gen. În fine, cu referință la persoanele cu funcții de demnitate publică menționate mai sus, la data de 30 iunie 2017 pe pagina web a ANI, contrar normelor legale, nu era publicată nici o declarație de avere și interese personale.

În ceea ce privește *Transparența concursurilor pentru ocuparea funcției publice* se constată o stare moderat pozitivă la compartimentul. Autoritățile APL care au indicat organizarea concursurilor au respectat

în marea lor majoritate condițiile de publicitate a concursului prin plasarea anunțului și a condițiilor pe pagina web, în mass-media și pe pagouri informative. Abordat în particular, pe surse de informare, gradul de plasare a informației a variat între 80,65% (mass-media) și 96,77% (pagina web). Dar, tratând problema în plenitudine, deducem că doar 67,74% din APL au utilizat toate cele trei canale de comunicare stabilite de legislație.

*Transparența procedurilor de achiziții publice* a fost evaluată în baza analizei publicității următoarelor tipuri de documente: planul de achiziții anual; anunțul de intenție; contractele de achiziții; darea de seama anuală; rapoarte ale grupurilor de lucru. În calitate de concluzie, menționăm că site-urile oficiale ale APL asigură un nivel scăzut al transparenței procesului de achiziții publice. Chiar dacă legislația conține prevederi în acest sens, publicitatea procesului de achiziții pe paginile web ale autorităților publice pentru perioada monitorizată s-a rezumat la publicarea: planurilor de achiziție de către 42,86% din APL (15 din 35), a anunțurilor de intenție de către 42,86% (15 din 35 APL) și a contractelor atribuite de către 34,29% (12 din 35 APL). Constatări și mai alarmante reies din incidența cazurilor de publicare pe site-urile oficiale ale APL a dărilor de seamă privind achizițiile publice de valoare mică – 14,29% (doar 5 din 35 APL au publicate documentele respective) și, respectiv, a rapoartelor trimestriale/semestriale și anuale privind monitorizarea executării contractelor de achiziție publică – 5,71% (2 din 35 APL). Reieșind din situația precară la capitolul transparența procedurilor de achiziții publice de pe paginile web ale APL, precum și în baza legislației în domeniu, monitorii Promo-LEX au utilizat pentru analiza subiectului și sistemul informațional ”Registrul de stat al achizițiilor publice” al Agenției Achiziții Publice.

Ca și conținut, constatăm că 65% din suma totală a achizițiilor APL este destinată reparației drumurilor și clădirilor, iar 12% - pentru achiziționarea produselor petroliere. Concomitent, 5% din suma achizițiilor sunt pentru procurare de autoturisme, însă prețul de achiziție per unitate este diferit: de la 239 mii lei (APL Sîngerei), până la 530 mii lei (APL Edineț). De asemenea, Asociația Promo-LEX constată un grad înalt de atribuire a contractelor de achiziție în baza unui număr foarte mic de

oferte participante la concurs. Astfel, 19% din contractele de achiziție (valoarea totală - 13,8 mln. lei) semnate de APL în rezultatul desfășurării licitațiilor deschise/cererii ofertelor de prețuri, au fost semnate în baza unei singure oferte participante la concurs. Obiectul achizițiilor acestor contracte au fost produse petroliere, reparația drumurilor, auto-turisme și alte bunuri și servicii.

**În concluzie**, efortul de monitorizare efectuat de către Asociația Promo-LEX demonstrează un grad scăzut de conformitate a activităților administrațiilor publice locale de nivelul II cu cerințele legale din domeniul asigurării transparenței decizionale pentru nivelul administrativ respectiv, pentru perioada monitorizată.

# ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

**Angela Zubco,**  
*dr., conf.univ., FRIȘPA,*  
*Departamentul Științe Politice și Administrative*

*The electronic governance/e-governance is part of the local public authorities reforming process by being applied the digitalization and the new information management techniques, process that aims at increasing the degree of the citizens political participation and making efficient the administrative body. It is based on two sides: interaction between government, other public institutions with local public authorities and the interaction of local authorities with the citizens through electronic means. The information of the public authorities and the citizens about the law projects that are discussed, the opinions issuance, their comments, tax payment by the contributors, submitting online complaints and petitions, represent efficient means that are made available by the state in order to exercise the fundamental rights of the citizens. The electronic services represent a more efficient and cheaper alternative, which allow to the local authorities and the government to be closer to the citizens and adapt to their requirements. The electronic governance provides the citizens with the possibility to submit applications online and to get personalized services. The citizen gets the possibility to request the solution of an issue as quick as possible without being committed to know the institution that is responsible for, the decision-making levels, the complexity of administrative halls and the database that were accessed. The application of e-governance allows the reevaluation of local public institutions attributions at administrative level form information prospective, the estimation being oriented toward the improvement of the structures, provides services and local public administration reformation.*

Guvernarea electronică sau e-guvernarea, reprezintă o nouă etapă a civilizației umane, un nou mod de viață, calitativ superior, care implică folosirea intensivă a informației în toate sferele activității și

existenței umane, cu un impact economic și social major. Acest mod de guvernare permite accesul larg la informație al membrilor societății, este un nou mod de lucru și de cunoaștere, amplifică posibilitatea globalizării economice și a creșterii coeziunii sociale. O guvernare bună tinde spre o societate informațională în care producerea și consumul de informație este un tip important de activitate, informația este recunoscută drept resursă principală, tehnologiile informației și comunicațiilor sunt tehnologii de bază, iar mediul informațional, împreună cu cel social și cel ecologic - un mediu de existență al omului. Aplicarea pe larg a tehnologiilor informaționale conduc implicit la reconceptualizarea și reorganizarea sistemelor care oferă servicii și produse de informare. În acest context, specificarea noilor metode de organizare a activității, a muncii, de integrare a noilor competențe pentru colectarea, prelucrarea, organizarea și comunicarea informației, devine o cerință indispensabilă a eficienței și eficacității unei structuri. Guvernarea electronică este o forma nouă, mult mai performantă de comunicare, în care accesul egal și universal la informație, în corelație cu o infrastructură informațională și de comunicații dezvoltată, contribuie la dezvoltarea unei societăți deschise bazate pe valorile democratice, reducerea gradului de sărăcie, îmbunătățirea calității vieții.

Apariția și implementarea e-guvernării este strâns legată de evoluția societății informaționale, marcată prin lansarea în anul 1992 a conceptului de Autostradă informațională (information highway), cu un pronunțat caracter tehnic și tehnologic și realizarea Raportului *Europa și societatea Informațională globală* cu un set de recomandări pentru Consiliul Europei, cunoscut și sub numele *Raportul Bangemann*. Suportul tehnologic al noii guvernări se constituie prin convergența a trei sectoare: tehnologia informației, tehnologia comunicațiilor și producția de conținut digital. Acest progres tehnologic a permis apariția unor noi servicii și aplicații multimedia, care combină sunetul, imaginea, textul și utilizează toate mijloacele de comunicație: telefon, fax, televiziune și calculatoare. Drept urmare, au survenit modificări importante în toate domeniile sociale, inclusiv în administrație prin apariția e-guvernării, e-administrației. [1]. În acest context, guvernarea electronică reprezintă procesul de reinvenție a sectorului public prin digitalizare și noi tehnici

de management a informației, proces al cărui scop final este creșterea gradului de participare politică a cetățenilor și eficientizarea aparatului administrativ. Aceasta definiție reunește de fapt cele 3 trasături de baza ale guvernării electronice: folosirea noilor tehnologii electronice în comunicare (email, chat, site-uri Internet, etc.) sau paradigma tehnică; aplicarea unor metode de management a informației sau paradigma managerială; creșterea gradului de participare politică a cetățenilor și creșterea eficienței aparatului administrativ sau paradigma funcțională. E-guvernarea pornește de sus în jos, de la guvern spre cetățean și pune la dispoziția acestuia modalități tehnologice de informație, fiind în tandem cu E-democrația care pornește de la inițiativele cetățeanului spre guvernare, contribuind ambele la perfecționarea administrației.

Pentru Republica Moldova, Guvernarea electronică reprezintă o etapă esențială a reformei administrației publice, a modernizării acesteia, și presupune un proces de digitizare a sectorului public al cărui scop este facilitarea interacțiunii dintre instituțiile publice și cetățeni prin intermediul aplicațiilor bazate pe tehnologia informației. Dezvoltarea democrației redefinește rolului statului în raport cu cetățenii și prin intermediul reformei se urmărește adaptarea la modificările economiei mondiale și la cerințele impuse de structurile Uniunii Europene. În acest sens, guvernarea electronică reprezintă oferirea de către stat, pe baza banilor publici, către beneficiari a unora dintre serviciile sale publice și sub formă electronică, adică prin folosirea tehnologiei informației și comunicațiilor și, în special a internetului. [2, p. 44]. Prin urmare, aceasta este o etapă esențială în reforma la ghișeu, un program de promovare a transparenței și eficienței, îmbunătățire a interacțiunii cu administrația publică și reducere a corupției. E-guvernarea este esențială pentru eliminarea sau simplificarea procedurilor birocratice, pentru îmbunătățirea accesului la informații, pentru reducerea cheltuielilor publice, pentru combaterea corupției sau pentru întărirea capacității administrative a instituțiilor publice, devenind imperios necesară dezvoltarea acesteia. Guvernul Republicii Moldova a aprobat în vara anului 2006 **Concepția guvernării electronice**. Ministerul Dezvoltării Informaționale (MDI), responsabil, la acel moment, pentru implementarea acestei activități, a aprobat Concepția portalului guvernamental, apoi a creat modelul aces-

tui portal prin care au fost prestate serviciile publice computerizate. În același timp a fost creat **Centrul de guvernare electronică**. Ulterior, Ministerul Educației și Tineretului, în comun cu Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova și cu MDI, au aprobat **Normele metodologice de instruire și certificare a funcționarilor publici în domeniul tehnologiilor informaționale și de comunicații**. Ministerul Dezvoltării Informaționale este responsabil pentru elaborarea planului anual de acțiuni pentru implementarea guvernării electronice. Republica Moldova la fel a înregistrat progrese vizibile atât în ceea ce privește reforma administrației publice, depășind după indicatori media țărilor din Europa și Asia Centrală și a țărilor cu venituri medii și mici, cât și pe dimensiunea modernizării Guvernului cu utilizarea tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC), Guvernul creând o infrastructură TIC de talie mondială, care permite dezvoltarea și furnizarea de servicii electronice la cele mai înalte standarde de calitate. În 2010, Guvernul Republicii Moldova a lansat procesul de e - Transformare a guvernării, care are drept obiectiv general ca, până în 2020 guvernul să devină mai transparent, performant și receptiv, punând un accent deosebit pe modernizarea serviciilor publice prin digitizare și ingineria proceselor operaționale, precum și prin diversificarea canalelor de acces la serviciile publice (internet, chioșcuri, terminale interactive, ghișee unice etc.) Aceste acțiuni sau sincronizat perfect cu **Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021**, care prevede modernizarea tehnologică și profesionalizarea administrației publice prin implementarea guvernului electronic, serviciilor on-line și în regim mobil pentru cetățeni și business; crearea unor centre universale de prestare a serviciilor publice la nivel local. [3] Pentru a răspunde acestor provocări, Guvernul, în conformitate cu **Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020** (în special la Componenta „Modernizare a serviciilor publice”) a planificat un amplu exercițiu de transformare calitativă, dar și cantitativă a serviciilor publice administrative, responsabile de prestarea cărora sunt autoritățile administrației publice centrale, prin: eliminarea serviciilor publice depășite de timp sau comasarea mai multor servicii în unul; b) sporirea accesului la serviciile publice la nivel local prin canale digitale.[4]

Datorită faptului că societatea noastră este într-o permanentă schimbare, că a cunoscut o dinamică accentuată, s-a impus și necesitatea aplicării guvernării electronice și în activitatea administrației publice locale, a modernizării acesteia, pentru a corespunde cerințelor înaintate unei administrații publice moderne. Desigur, e-guvernarea este promovată strategic la nivel central, dar extinderea aplicării acesteia la nivel local este o necesitate a promovării reformării acestui sector. În procesul de guvernare sunt implicați, în general vorbind, următoarele categorii de participanți: autoritățile publice, atât organizațiile de la nivel central, cât și cele de nivel local (Guvernare/administrație) [G]; cetățenii țării ([C] – cetățeni); firmele private, ce organizează activități comerciale, luând în considerare profitul și activând într-un context concurențial de piață ([B] – bussines); precum și un grup specific de participanți-angajații autorităților publice în cadrul aceleiași instituții ([E] – angajați). Între aceste categorii de participanți se nasc relații specifice de comunicare care pot fi împărțite în câteva fluxuri de interacțiune informațională. Există multiple moduri în care informația poate circula între participanți în cadrul procesului de guvernare. O distincție a acestor fluxuri informaționale se poate face împărțindu-le în fluxuri interne și externe. Fluxurile interne sunt cele în cadrul unei categorii de participanți – (G-G) de exemplu cele dintre autoritățile publice locale, precum consiliul local al satului și cel raional, sau fluxurile în cadrul aceleiași instituții între reprezentanții APL și angajații săi – (G-E). Fluxurile externe sunt cele care se nasc între participanți din categorii diferite, de exemplu fluxurile care se nasc între cetățeni și o instituție publică precum Consiliul raional – (C-G). Serviciile din categoria “Guvern – Cetățean” (G-C) se referă la interacțiunea dintre administrația publică și cetățean. Pentru realizarea acestei interacțiuni, Comunitatea Europeană a stabilit o listă din 12 servicii publice de bază care vor fi oferite cetățenilor și prin intermediul mijloacelor electronice (e-servicii): plata impozitelor și taxelor pentru cetățeni; căutarea de locuri de muncă prin oficii de muncă; ajutor prin servicii sociale; acte personale (acte de identitate, pașapoarte, permise de conducere); Înmatricularea autoturismelor; autorizări pentru construcții; solicitări și reclamații la poliție; acces la biblioteci publice (cataloge on-line, instrumente de

căutare, cărți electronice); solicitarea și obținerea de certificate (naștere, căsătorie); înmatricularea în universități; notificarea schimbării adresei de domiciliu; servicii legate de sănătate (oferțele medicale ale spitalelor, programarea la consul-tații).

O bună administrație locală oferă un set comun de priorități, asigură coordonarea acțiunilor și a resurselor pentru maximizarea eficienței, stimulează activitățile și suscită responsabilizarea autorităților față de cetățeni. În vederea dezvoltării reale a guvernării electronice în cadrul administrației publice locale, este esențială orientarea către cetățean, aceasta reprezentând un deziderat pentru orice instituție care are ca obiectiv satisfacerea nevoilor cetățenilor. Aplicarea guvernării electronice în activitatea administrației publice locale din Republica Moldova are o bază legală asigurată. Unul din principiile de bază ale administrării publice locale, stipulate în ***Legea privind administrația publică locală***, prevede consultarea cetățenilor în probleme de interes local.[5, art.3] Aceste consultări pot fi efectuate prin referendum local, organizat în condițiile *Codului electoral* pe probleme de interes major. În problemele de interes local care preocupă doar o parte din populația unității administrativ-teritoriale sau la examinarea proiectelor de decizii ale consiliului local, APL poate organiza, cu această parte, diverse forme de consultări publice, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii. [6, art.8] În scopul asigurării evidenței actelor, autoritățile administrației publice locale sunt obligate (conform introducerii articolelor nr. 10<sup>1</sup> și 10<sup>2</sup> în *Legea cu privire la administrația publică locală*), să includă în Registrul de stat al actelor locale, (în conformitate cu *Legea nr.436* și *Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale*), actele care sunt supuse controlului obligatoriu de legalitate conform art. 64, precum și proiectele actelor normative ale autorităților administrației publice locale, care se fac publice, în vederea consultării, cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de ziua aprobării actului.<sup>3</sup> În vederea respectării *Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional*, autoritățile administrației publice locale adoptă o categorie de acte în urma consul-

---

<sup>3</sup> Art.10<sup>1</sup> ; 10<sup>2</sup> introduse prin LP161 din 07.07.16, MO369-378/28.10.16 art.745; în vigoare 28.10.18

tării cu societatea civilă, fac publice ordinea de zi a ședinței consiliului local/raional prin afișarea acesteia în locuri publice și prin plasarea pe pagina web a consiliului, în vederea consultării publice, cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de ziua ședinței. Registrul de stat al actelor locale asigură accesul public la actele autorităților administrației publice locale fără restricții, iar pentru actele cu caracter personal și actele cu caracter individual se aplică prevederile *Legii nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal*. Prin atribuțiile sale, Consiliile locale, dispun de consultare publică, în conformitate cu legea, a proiectelor de decizii în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), precum și în alte probleme care preocupă populația sau o parte din populația unității administrativ-teritoriale la fel ca și proiectele de dispoziții ale președintelui raionului.[7, art.14 pct.z<sup>1</sup> ; art.54] În scopul respectării transparenței decizionale, consiliile locale sunt obligate prin atribuțiile sale, să publice programele, strategiile, agendele ședințelor pe diverse suporturi informaționale. [8, art.17 lit. d)] Toate acestea prevederi legale, enumeră ca obiective sporirea gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative și contribuie la stimularea participării active a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative.

Governarea electronică se încadrează perfect în conceptul unei administrații publice locale contemporane. Ea este reprezentată de așa-numita *comoditate prin eficiență și se axează pe economia de resurse și de timp atât pentru instituțiile publice, cât și pentru cetățeni*, care nu trebuie să se mai deplaseze de la o instituție la alta pentru a-și soluționa problemele. E-governarea impune respectarea unor principii fundamentale care vin să proclame interesul superior al cetățeanului. Principiul incluziunii pune accentul pe imparțialitate, integrare, nediscriminare și obiectivitate, ceea ce înseamnă că administrația publică locală trebuie să asigure un tratament egal tuturor cetățenilor, să elimine orice acțiune de tip arbitrar, iar accentul să fie pus pe echitate. În conformitate cu inițiativele europene, sunt în curs de elaborare norme care să contribu-

ie la îmbunătățirea accesului persoanelor în vârstă și a persoanelor cu handicap la Internet. Se au în vedere standarde ce definesc structura, design-ul și conținutul paginilor web ce facilitează accesul Internet pentru categoriile respective; standarde pentru dispozitivele periferice asociate; procesul de audit asociat; încurajarea dezvoltării unei culturi de tip „acces pentru toți”. Printre principiile guvernării electronice se numără *încrederea și securitatea*, iar acestea se pot obține prin autentificarea prin intermediul unui act de identitate electronic sau printr-o semnătură electronică, pentru a oferi cetățenilor certitudinea că documentele primite sau expediate nu au fost modificate. Un principiu important este *transparența decizională* precum și asigurarea transparenței în stabilirea eventualelor relații de colaborare ale instituțiilor publice cu organizații private, printr-un parteneriat public-privat. Un alt principiu rezultă din *interoperabilitatea unităților furnizoare de servicii publice electronice*, care presupune capacitatea acestor unități de a coopera electronic schimbând informații, atât între ele cât și cu unități ale domeniului privat, în furnizarea unor servicii mai complexe, cu scopul de a oferi publicului un serviciu de calitate mai bună.[9, p. 49]

Printre avantajele guvernării electronice în cadrul administrației publice locale putem menționa, îmbunătățirea accesului la informațiile și serviciile publice ale autorităților administrației publice centrale, eliminarea procedurilor birocratice și simplificarea metodologiilor de lucru, îmbunătățirea schimbului de informații și servicii între autoritățile administrației publice centrale și îmbunătățirea calității serviciilor publice la nivelul administrației publice centrale. Beneficiile e-guvernării pot fi sintetizate prin crearea unor website-uri guvernamentale care oferă informații de bază utilizatorilor, facilitând interacțiunea cu autoritățile publice, oferirea accesului la instrumente comunicaționale (forumuri, sondaje de opinie), luând în considerare feedbackul beneficiarilor și oferirea unor servicii on-line, toate acestea înglobate într-un singur portal. Beneficiarii de servicii publice se află și ei într-un avantaj prin dispunerea de costuri mai reduse pentru furnizarea serviciilor publice, având acces la un volum mai mare de informații într-un timp mai scurt, beneficiază de servicii publice de o calitate mai ridicată, de economia timpului, deoarece nu sunt nevoiți să se deplaseze de la o instituție la

alta, de posibilitatea de a achita taxe, impozite, amenzi prin intermediul internetului, de a trimite declarații poliției sau de a obține informații de orice natură din partea autorităților publice etc. În privința instituțiilor publice, acestea beneficiază de o informatizare a sistemului, de simplificarea procedurilor, de profesionalizarea, perfecționarea angajaților în domeniul tehnologiei informației, reducerea birocrăției, costuri mai reduse pentru furnizarea informațiilor, eficientizarea timpului etc.

Aici se alătură o lărgire de posibilități pentru administrația publică locală: *Crearea unui sistem electronic pentru achiziții publice* care presupune crearea unei aplicații care ar permite administrației publice locale să realizeze achiziții de produse și servicii prin intermediul Internetului; a unui *sistem pentru organizarea unui referendum electronic*, care ar permite cetățenilor să-și exprime opinia pentru un anumit subiect de interes național, local, regional, etc., sub forma unui referendum; *sistem de preluare a facturilor furnizorilor pe web*; *crearea unui sistem de piață virtuală*. Piața virtuală (e-Market) este un portal (poarta de intrare securizată) care reprezintă un punct de acces, bazat pe tehnologie Web, destinat tuturor utilizatorilor care cumpără/vând bunuri și servicii în mod electronic sau solicită informații despre bunuri și servicii. Crearea unui *sistem de video conferință pe web*, care ar permite realizarea de video conferințe între mai mulți participanți la inițiativa unuia dintre ei, participanții urmând a fi stabiliți de către inițiator, sau sa existe liste standard de participanți, accesul altor participanți sau observatori fiind interzis (acces protejat); crearea de info-chioșcuri, ce presupune un sistem de informare integrat pentru cetățeni în domenii de interes social, cultural și economic, precum și familiarizarea cetățenilor cu informația electronică și crearea mentalității că informatica este un element de utilitate personală pentru fiecare individ; crearea unor *Centre multimedia pentru cetățeni*, care ar pune la dispoziția cetățenilor a resurselor tehnice pentru asigurarea accesului cetățenilor la informația electronică și la conținutul informațional integrat privind activitatea publică a administrației locale; plata taxelor și impozitelor prin mijloace electronice (e-Tax-payment), etc.

Cu toate acestea, aplicarea e-guvernării implică și un șir de riscuri. Pentru a fi de succes, proiectele de e-guvernare trebuie să câștige încrederea autorităților, asociațiilor obștești și a cetățenilor. Încrederea

În serviciile de e-guvernare este sporită în mod direct de percepția mai mare asupra credibilității tehnologice și organizaționale a cetățenilor, de calitatea și utilitatea serviciilor de e-guvernare, de experiența pe Internet și de tendința de a avea încredere. O altă problemă este legată de lipsa interoperabilității. Funcționarii publici trebuie să se implice în mod activ nu doar ca utilizatori de informație, dar să sprijine comunitățile în dezvoltarea capacităților și a resurselor TIC în funcție de nevoile lor specifice, pentru ași transforma în administrația publică în una activă și funcțională. Proiectele de e-guvernare pot rata obiectivele și deveni ineficiente, se pot pierde resurse valoroase din cauza lipsei interoperabilității, deoarece părțile interesate nu sunt implicate suficient.

Un factor de risc este și managementul defectuos al etapelor de promovare a e-guvernării. Proiectele de e-guvernare implică oameni, procese și tehnologie. Blocajele sau elementele de rezistență pot fi: aspecte tehnice; standarde și cadre necorespunzătoare; inițiative care sunt în conflict; probleme de coordonare; probleme de securitate și confidențialitate; constrângeri bugetare; și abilități inadecvate, conștientizarea și decalajul digital, costuri crescute și întârzieri, decizii greșite, dependența de tehnologie, riscurile de securitate și riscurile imprevizibile legate de natura TIC. Evaluarea prealabilă a riscurilor posibile în aplicarea e-guvernării de către autoritățile publice locale, permit evitarea sau depășirea cu succes a acestora.

Interacțiunea dintre autoritățile administrației publice centrale și cetățeni poate fi *unidirecțională* sau *bidirecțională*. Interacțiunea unidirecțională este procedura electronică prin care destinatarii informațiilor publice și beneficiarii serviciilor publice au acces la formulare administrative, pe care le pot vizualiza, completa și tipări în vederea depunerii sau transmiterii acestora către autoritățile administrației publice prin mijloace tradiționale. Interacțiunea bidirecțională este procedura electronică prin care destinatarii informațiilor publice și beneficiarii serviciilor publice au acces la formulare administrative, pe care le pot vizualiza, completa și trimite către autoritățile administrației publice prin mijloace electronice.

Relația administrație publică – cetățeni a fost întotdeauna una destul de controversată, ambele părți având destul de multe lucruri de

reproșat una celeilalte. Lipsa de profesionalism a funcționarilor, birocrația excesivă, corupția care domnește peste tot dar oficial nu există, mersul greoi al procedurilor administrative, lipsa de profesionalism în relațiile cu publicul, aglomerația, confuziile sau erorile angajaților, lipsa de informare în rândul publicului sunt în mare, problemele care intervin în aceasta relație administrație-administrați. **Transparența** trebuie să devină o componenta esențială a instituțiilor publice, ea este mai curând o prevedere a legii, distanța dintre gradul actual de transparență al instituțiilor și obiectivele fixate prin lege fiind destul de însemnată. Lipsa transparenței decizionale, alături de alte carențe ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative. Una dintre responsabilitățile autorităților administrației publice locale este să permită membrilor comunităților să participe în procesul de luare a deciziilor. Dar, acest lucru presupune deschidere din partea autorității prin informarea constantă a celor pe care îi guvernează astfel încât aceștia să fie capabili în a-și expune ideile, pro sau contra. Încălcarea dreptului la libera informare creează carențe sistemului politic încă din faza sa incipientă, de selectare a actorilor ce vor trasa strategiile de guvernare, prin formarea unor opinii neconcordante cu realitatea și **facilitarea corupției**. **Birocrația** este astăzi percepută ca o formă coruptă generată de administrația care limitează participarea unor categorii largi de cetățeni la procesul decizional și prin tendința corpului de funcționari de a se transforma într-o categorie distinctă și de a-și impune propriile interese prin intermediul puterii deținute. Toate aceste aspecte pot fi depășite prin aplicarea guvernării electronice, deoarece ea pledează pentru diminuarea birocrației, urmărește asigurarea transparenței activității administrative, a publicității și al liberului acces la informațiile publice aferente serviciilor, eliminarea situațiilor de conflict de interese pentru aleși și funcționari, organizarea adecvată (performantă) a compartimentelor de strategie, administrarea bugetului și a birourilor de lucru cu publicul, modificarea procedurilor de avizare prin preluarea sarcinii de obținere a acestora de către funcționarii administrației. [10, p.32] Cu toate acestea, utilizarea Internetului ca și liant între comunitate și administrația publică locală este departe de ceea ce ar trebui să fie. Acest lucru nu face decât să îngreuneze dia-

logul cetățean – instituție publică, reducând interacțiunea dintre cei doi actori la discuțiile purtate la ghișeele diverselor departamente administrative. În acest context, sugerăm câteva idei care ar permite aplicarea eficientă a guvernării electronice în activitatea administrației publice. Înainte de a se realiza un site al unei autorități sau instituții publice locale, se recomandă identificarea publicului țintă căruia i se adresează și determinarea unei structuri și a unui conținut care să răspundă nevoilor specifice ale acestuia. Planificarea structurii și conținutului site-urilor trebuie să ofere o integrare cât mai bună în sistemul deja existent de site-uri ale autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală. Nu trebuie să existe site-uri duplicate ale aceleiași autorități sau instituții din administrația publică centrală sau locală. Verificarea periodică a funcționalității site-urilor web ale autorităților sau instituțiilor publice, în principal actualitatea informațiilor afișate și funcționalitatea legăturilor către alte site-uri, reprezintă garanția calității serviciilor oferite. De asemenea, este imperativă diminuarea decalajului digital al cetățenilor, definit ca fiind „diferența dintre persoanele care au cunoștințe în domeniul informaticii și au acces la resurse informaționale, precum internetul, și cele care nu au”, prin diferite politici menite să crească accesul și cunoștințele în domeniul informatic. Tehnologia informației și comunicației conduc implicit la reconceptualizarea noilor metode de organizare a activității funcționarilor publici, a nivelului de pregătire al acestora. Noile competențe pentru colectarea, prelucrarea, organizarea și comunicarea informației devin o cerință indispensabilă a eficienței și eficacității informației prestate.

În concluzie, o reformă reală și profundă a administrației publice locale care să asigure deplina transparență a activității prin politicile guvernării electronice bazate pe respectul reciproc dintre funcționarul public și cetățean, este imposibilă fără efortul comun atât al administrației publice locale, cât și al cetățeanului implicat în promovarea democrației, a modernizării serviciilor publice și a reformării sistemului administrativ.

## Referințe bibliografice

1. Shahwan U. *E-Government in Developing Countries*, [Online] disponibil la adresa <http://css.escwa.org.lb/ictd/01018/presentations/day2/8.pdf>, accesat la data de 2 august 2017.
2. Vasilache D. *Guvernarea electronică – o introducere*. Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2008.
3. *Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021*//Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 966 din 09.08.2016.
4. Ursu Eugeniu, Manoil Vlad. *Digitizarea serviciilor publice*// [http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-3\\_Ursu\\_Manoil.pdf](http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-3_Ursu_Manoil.pdf), accesat 02.10.17
5. *Legea privind administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006// Monitorul Oficial nr. 32-35 din 09.03.2007.
6. Op.cit., art.8
7. Op.cit., art.14, pct.z<sup>1</sup> ; art.54
8. Op. cit., art.17, lit. d)
9. Vasilache D. Op.cit., p. 49
10. Bularda D., Chioveanu P., Pop A., Preda O., Presadă F. *Buna guvernare la români, Ghid de bune practici pentru consolidarea bunei guvernări locale*, București, 2008.

# STRATEGII PRIVIND DEZVOLTAREA AUTONOMIEI LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL APROFUNDĂRII DEMOCRAȚIEI

**Mariana Iațco,**

*doctor în științe politice, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

**Vladimir Borș,**

*doctor în științe politice, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

*Ensure that a local government that operates democratically and autonomously has the capacity and resources to deliver public services according to the needs and requirements of the beneficiaries, in terms of efficiency, effectiveness, equity, including from the perspective of the rights of vulnerable groups, and financial discipline has become a strict necessity for the development of local autonomy in the Republic of Moldova in the context of deepening democracy. Until now, local authorities have been operating in an excessively politicized environment with an administrative capacity that is currently extremely low, which is reflected in the disproportion between the legal attributions and the financial resources allocated to them.*

Deși în decursul ultimilor ani în Republica Moldova au fost întreprinse mai multe măsuri pentru a îndeplini cerințele Consiliului Europei în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale, rezultate semnificative în vederea adaptării sistemului APL la standardele europene de administrație publică locală întârzie să se producă. Până în prezent, autoritățile locale activează într-un mediu excesiv de politizat, cu capacități administrative, care în acest moment sunt extrem de reduse, fapt care se reflectă în neproportionalitatea între atribuțiile legale și resursele financiare alocate pentru exercitarea lor.

Reformele administrativ-teritoriale din ultimii ani au completat funcțiile organelor de administrare publică locală din Republica Moldova cu noi competențe și responsabilități, cele mai multe din acestea fiind dificil de implementat din cauza lipsei de mijloace bănești prevăzute în bugetele locale ale acestor autorități. Cu toate acestea, capacitatea administrativă este esențială prin evaluarea funcționării structurii și organizării autorităților administrației publice locale în vederea exercitării competențelor stabilite conform legislației în vigoare. Nu putem să nu menționăm că, de fapt, simpla creștere sau descreștere a capacității administrative a autorităților locale depinde într-o măsură substanțială de modul în care este organizată și realizată activitatea acestor organe, dar și de calitatea personalului și de atitudinea acestuia referitor la realizarea atribuțiilor sale. În acest sens, dezvoltarea capacității administrațiilor publice locale este strâns legată, pe lângă alte aspecte, și de creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor publici care deservește aceste instituții publice locale.

În țările cu tradiții democratice, raporturile dintre autoritățile administrației de diferite niveluri se bazează pe cooperare, solidaritate și loialitate. În exercitarea competențelor conferite de lege, autoritățile administrației publice locale de diferite niveluri sunt asigurate cu condiții pentru o cooperare eficientă și reciproc avantajoasă. Astfel, autoritățile locale sunt consultate de către autoritățile centrale atunci când, prin acțiunile luate de către acestea din urmă, sunt afectate interesele din sfera lor de competență sau interesele individuale.<sup>4</sup>

De asemenea, competențele cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale sunt depline și nu pot fi limitate de autoritatea publică ierarhic superioară, decât în condițiile legii.

Cu toate acestea, în Republica Moldova dependența într-o măsură mai mare sau mai mică de transferurile de la bugetul de stat este specifică majorității APL din țară. Această stare de lucruri relevă gradul scăzut de autonomie al administrației publice locale, precum și capacitatea redusă de a răspunde necesităților cetățenilor la nivel local. Deja este o practică prin care Guvernul determină prioritățile pentru investiții

---

<sup>4</sup> Studiu asupra dezvoltării locale în Republica Moldova; Fundația Viitorul, Chișinău 2009.

în infrastructură, educație și sănătate, iar administrația publică locală rămâne un observator pasiv al acestui proces.

Asigurarea unei administrații publice locale care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, în condiții de eficiență, eficacitate, echitate, inclusiv din perspectiva drepturilor grupurilor vulnerabile, și disciplină financiară a devenit o necesitate stringentă pentru dezvoltarea autonomiei locale în Republica Moldova în contextul aprofundării democrației. Guvernul Republicii Moldova a elaborat un proiect de strategie privind descentralizarea administrativă. Strategia Națională de Descentralizare se preconizează a fi principalul document de politici în domeniul administrației publice locale, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale.

Strategie stabilește obiectivele și sarcinile pe termen imediat și mediu în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997 și care a intrat în vigoare pentru țara noastră la 1 februarie 1998.

Conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme experienței țărilor europene, corespunde aspirației de integrare europeană și acordurilor bilaterale Republica Moldova – Uniunea Europeană. Elaborarea Strategiei a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale și a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor.

Pe baza acestei viziuni, obiectivele specifice definite în continuare sunt strâns legate de îndeplinirea a două cerințe foarte importante. Este vorba de creșterea autonomiei APL în furnizarea serviciilor specifice competențelor proprii care au fost deja descentralizate din punct de vedere legal, dar unde există încă probleme în exercitare, și descentralizarea competențelor ce țin de marile servicii publice naționale (educație, servicii sociale sau sănătate, etc) care trebuie fie regândite, fie definite

prin strategii sectoriale, pe baze noi, pe principii și criterii efective care să permită furnizarea lor eficientă, pe de altă parte.

Unul dintre principiile de bază ale Strategiei presupune că delimitarea clară de competențe este primul pas spre o descentralizare reală, celelalte componente urmându-l în mod logic. În opinia noastră acest prim domeniu de acțiune necesită o discuție mai detaliată, în vederea definirii și explicării opțiunilor strategice și noțiunilor fundamentale pentru înțelegerea procesului.

Strategia respectivă prevede realizarea nomenclatorului competențelor proprii care presupune analiza în detaliu a legislației în vigoare, a practicilor specifice unor țări de dimensiunea Republicii Moldova din regiunea Europei Centrale și de Est, precum și a practicilor internaționale relevante în domeniu – prevederile specifice ale Cartei Europene. În principiu, nomenclatorul va trebui să cuprindă următoarele tipuri mari de competențe proprii, care însă vor fi detaliate potrivit practicii curente din Republica Moldova:

- a) serviciile comunale
- b) servicii de importanță națională care pot fi furnizate eficient și eficace în condiții descentralizate, cum ar fi: educație preșcolară, primară și secundară, servicii de asistență socială, eventual servicii de asistență medicală primară
- c) planificare urbană și teritorială
- d) dezvoltare economică locală
- e) utilități publice - încălzire centrală
- f) alte servicii publice care se prestează în condițiile descentralizării specifice ale Moldovei.

De asemenea, este prevăzută perfecționarea actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a APL, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor. Pe baza nomenclatorului de competențe realizat se va efectua evaluarea de ansamblu a nevoilor și posibilităților de finanțare a competențelor proprii APL, incluzând și sumele de echilibrare. Există mai multe posibilități de a asigura finanțarea acestor servicii proaspăt descentralizate. Principalele surse de fonduri sunt: (1) veniturile proprii; (2) taxele și impozitele partajate;

(3) transferurile și granturile interguvernamentale. Bugetele locale trebuie să se alimenteze din aceste trei surse principale în mod echilibrat, pentru a asigura stabilitatea lor pe termen lung, iar autorităților APL alese trebuie să li se permită să administreze aceste bugete fără restricții semnificative. Tipurile de venituri ce vor fi disponibile APL depind, în mare măsură, de caracteristicile funcțiilor descentralizate: atribuțiile exclusive se vor finanța cu precădere din impozite, taxe și tarife locale; în timp ce responsabilitățile partajate se vor finanța printr-o combinație de impozite și transferuri. Calculul nivelului exact de finanțare pentru un nou serviciu descentralizat trebuie să aibă la bază costul total real, incluzând costurile directe și indirecte ale prestației respective.

Transferurile de la centru au scopul: (1) de a garanta un standard minim de calitate la furnizarea serviciilor descentralizate; (2) de a crea stimulente de raționalizare a cheltuielilor și de sporire a veniturilor proprii; (3) de a asigura echilibrul și coeziunea teritorială în termeni de capacitate de prestare și de generare de venituri.

Aceste deziderate generale pot fi atinse prin diverse metode de alocare financiară: supra-taxe; impozite partajate (la sursa de colectare sau ulterior, printr-o formulă); venituri cu destinație specială; transferuri generale; granturi de completare, etc. Transferul general poate fi folosit în mod independent de APL, aceasta având deplină autonomie în stabilirea priorităților și în alocarea resurselor pentru diferite competențe proprii. Acest transfer general va include atât actuala cotă defalcată din impozitul pe venit (salarii) – transfer general partajat –, cât și sumele de echilibrare destinate să reducă disparitățile orizontale în ceea ce privește veniturile furnizate de capacitățile diferite de generare și colectare a veniturilor proprii și a cotei defalcate.

Veniturile proprii vor fi estimate pornindu-se de la actuala situație a APL și ținându-se cont de alte măsuri ale actualei strategii de extindere a bazei fiscale specifice APL: transferul de noi impozite către APL, lărgirea bazei fiscale a actualelor impozite și taxe locale (prin eliminarea sau reducerea facilităților fiscale), creșterea flexibilității în stabilirea cotelor de impozit, îmbunătățirea colectării.

Finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a UAT, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat (inclusiv

ale întreprinderilor municipale/raionale) și asigurarea mecanismelor de gestionare deplină, eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului, de asemenea reprezintă una din prerogativele strategiei.

În procesul de descentralizare și de îmbunătățire a administrării patrimoniului, este important să se distingă două aspecte importante:

a) crearea unui mecanism clar și predictibil pentru transferul propriu-zis de proprietate către autoritățile publice locale și raionale;

b) reglementarea utilizării și administrării proprietăților, atât de drept public, cât și de drept privat, odată transferate.

În multe state ex-socialiste a existat tendința de a trata aceste aspecte separat, la fel cum a existat și tendința de a crea legislație separată pentru diverse tipuri de proprietăți publice, în funcție de statutul deținătorului lor. Acestea sunt practici deficitare care au fost corectate pe parcurs, iar Republica Moldova are oportunitatea de a aplica din start bunele practici de tratare integrată a chestiunii proprietății în instituțiile publice.

Din tradiția administrativă a țărilor vest-europene se desprind câteva principii de bază care ar trebui să guverneze procesul de descentralizare a patrimoniului. În primul rând, drepturile de proprietate la nivel local nu trebuie tratate diferit comparativ cu cele ale altor instituții publice, precum cele de nivel central. Nu trebuie să existe limitări ne-rezonabile în ceea ce privește managementul proprietății la nivel local, altele decât cele impuse instituțiilor cu subordonare centrală. În al doilea rând, proprietatea la nivel municipal și raional trebuie să fie judicios distribuită în categoriile public și privat.

De asemenea, drepturile de proprietate trebuie corelate, pe cât posibil, cu structura de furnizare a serviciilor locale și cu capacitatea autorităților locale de a administra eficient proprietatea. Ideea este ca instituția care răspunde de furnizare să aibă și proprietatea asupra mijloacelor necesare acestei furnizări. Trebuie avut în vedere că, în timp ce procesul de descentralizare poate fi gradual, desfășurat în paralel cu fortificarea capacității de administrare a activelor, orice transfer de proprietate, odată efectuat, este foarte greu reversibil. Crearea și implementarea mecanismelor de asigurare a unei dezvoltări locale durabile; modernizarea organizării și managementului serviciilor publice locale, pentru ca acestea să dispună de capacități pentru sprijinirea programe-

lor integrate de investiții și pentru ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale, este un obiectiv al Strategiei. APL trebuie să dispună de suficientă autonomie, inclusiv financiară, pentru a reuși să folosească o diversitate de instrumente economice și financiare precum: (1) inițiative fiscale – capacitatea de a impune și de a utiliza în mod liber impozitele și taxele locale în scopul dezvoltării comunităților; (2) inițiative financiare – libertatea de a formula strategii financiare și de a beneficia de împrumuturi în condiții clar stabilite, asociată cu libertatea de a folosi totalitatea resurselor financiare pentru îmbunătățirea calității condițiilor de trai și de impulsioneare a dezvoltării economice; (3) inițiative bazate pe folosirea proprietății locale, a terenurilor și clădirilor, în scopul stimulării dezvoltării economice locale.

De asemenea, APL trebuie să dispună de pârghii legale destinate să încurajeze lansarea de noi afaceri, crearea de noi locuri de muncă și furnizarea de servicii de instruire și extindere a gradului de ocupare a forței de muncă.

În acest context, Strategia propune *perfecționarea cadrului legal și abilitarea APL cu capacități și instrumente de impulsioneare a procesului de dezvoltare economică locală* prin: realizarea unei analize complexe a cadrului legislativ și normativ care reglementează competențele APL în domeniul dezvoltării economice locale și propunerea de modificări la cadrul legislativ, însoțite de mecanisme eficiente de aplicare.

Dezvoltarea economică locală se bazează pe procesul continuu de planificare și implementare a programelor strategice de dezvoltare prin utilizarea optimă a resurselor locale. Studiile recente arată că peste 95% dintre UAT dispun de strategii de dezvoltare locală, elaborate, de regulă, cu sprijinul diferitelor organizații donatoare.

Creșterea capacității administrative a UAT, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese. Instrumentul principal îl constituie consolidarea administrativă a UAT, astfel încât să fie respectate principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea acestora; utilizând

instrumente de cooperare și de stimulare a acestora (în special financiare), astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe UAT, respectându-se astfel principiile și criteriile de eficiență, sporirea accesului beneficiarilor la serviciile publice și a calității acestora.

Fiecare dintre cele două modele are avantaje și dezavantaje și ele nu se exclud reciproc în mod complet. Astfel, primul model are avantajul de a produce rapid efecte economice, de a reduce mai mult costurile (în special în ceea ce privește funcționarea APL), de a conduce mai repede la consolidarea financiară și instituțională a noilor UAT – prezintă deci un spor de eficiență și eficacitate. Are însă marele dezavantaj că este foarte dificil de obținut un consens asupra modului în care să fie realizat, mai ales din punct de vedere politic – este un instrument mai „brutal”, care riscă să divizeze diversele părți interesate și să facă astfel dificil procesul de adoptare și implementare.

Al doilea model este mai prietenos, nu provoacă atât de multă opoziție din partea celor interesați, dar este mai puțin eficient. Sistemul de stimulente trebuie elaborat cu foarte mare atenție, astfel încât să stimuleze în mod real furnizarea în comun a serviciilor publice de către UAT. De asemenea, modelul mai are un defect: ca să fie eficace, acesta presupune existența unei anumite culturi a cooperării, a identificării rapide și respectării compromisului/consensului între diverse autorități publice de diferite dimensiuni și culori politice. Acest lucru este destul de dificil în multe țări aflate în tranziție, și nu numai.

Dezvoltarea capacității instituționale a APL se poate face numai în cadrul unui sistem coerent și printr-un proces de reformă care să cuprindă întreaga funcție publică, atât la nivel local, cât și la nivel central. Astfel, este nevoie de stabilirea unei strategii unitare de dezvoltare și perfecționare a funcționarilor publici din întreaga administrație, pe baza unei analize detaliate a nevoilor de resurse umane.

Respectiv, exigențele impuse în procesul de descentralizare presupun consolidarea capacității instituționale și profesionale a APC specializate, direct implicate și responsabile de derularea procesului de descentralizare (așa cum sunt Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor, etc.). În acest context sunt relevante acțiunile privind consolidarea Direcției politice de descentralizare a Cancelariei de Stat, inclusiv prin

creșterea numărului de personal cât și prin instruirea profesională a acestora aplicând programe de ridicare a competențelor profesionale și asistență tehnică. Un program de dezvoltare profesională și eventual de asistență tehnică este necesar și în cadrul APC specializate cu activitate în domenii posibile.

Crearea unui sistem instituțional și juridic care va asigura autonomia funcțională deplină a APL și care va oferi instrumente eficace de responsabilizare a APL în fața populației, de facilitare a participării lor, de luptă împotriva corupției, de garantare a echității și de combatere a discriminării.

Separarea clară a responsabilităților central-local și raional-local presupune, pe de o parte, modificarea responsabilităților autorității centrale în sensul întăririi funcțiilor de elaborare a politicilor, de evaluare și de monitorizare, iar pe de altă parte, crearea unor instrumente și mecanisme de control automat al legalității care să permită autorităților locale luarea deciziilor și funcționarea autonomă cu respectarea normelor legale. Introducerea auditului ca metodă de verificare independentă a procedurilor interne ale autorităților locale reprezintă o formulă practică în toate statele europene.

Ținându-se cont că în Republica Moldova există condiții de mulți-etnicitate, multiculturalitate, (existând și grupuri vulnerabile) având drept principii respectarea drepturilor omului, asigurării participării societății civile la procesul decizional, nondiscriminării și transparenței - responsabilitatea aleșilor locali trebuie să corespundă cerințelor specifice ale colectivităților locale.

### **Referințe bibliografice:**

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997
2. Constituția Republicii Moldova, 29 iunie 1994 // Monitorul Oficial nr.1 din 12.08.1994.
3. Codul electoral, aprobat prin Legea nr.1381-XIII din 21.11.1997 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.81.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007

5. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.29-31/91 din 02.03.2007.
6. Cobăneanu S., Mocanu V., Bobeica E., Rusu V, Administrația publică locală, În scheme, Chișinău, 2013, CEP USM
7. Mocanu V, Țurcan L., Rusu V., Bobeica E., Drept administrativ, În scheme, Chișinău, 2013, CEP USM.
8. Muraru I. Tănăsescu Simina, Drept constituțional și instituții politice, Editura Lumina Lex, București, 2001.
9. Onofrei M. Sisteme administrative europene comparate, Iași, 2005
10. Tofan D. ,Drept administrativ, vol. I, Editura All Beck, București, 2003.
11. Vida I., Puterea executivă și administrația publică, Ediția Regia Autonomă București, 1994.
12. Vrabie G , Drept constituțional și instituțiile politice; Iași 1995, 1997.
13. Studiu asupra dezvoltării locale în Republica Moldova; Fundația Viitorul, Chișinău 2009.
14. Raport, Sistemul legislativ al finanțelor publice locale: Analiză și recomandări, IDIS Viitorul.
15. Studiu asupra dezvoltării locale în Republica Moldova; Fundația Viitorul, Chișinău 2009

# ORGANIZAREA TERITORIALĂ A PUTERII LOCALE ÎN PROGRAMELE DE GUVERNARE ȘI STRATEGIILE GUVERNĂRII „PROEUROPENE”

**Sergiu Cornea,**

*Universitatea de Stat „B.P. Hașdeu” din Cahul*

*From August 2009 and till present, the Republic of Moldova is governed by the „pro-European” coalitions. This period has been marked by instability and, the governments have succeeded very often.*

*The purpose of the study is to investigate the content of government programmes regarding the territorial organization of the local government.*

*There were analyzed the actions that are tangent/relevant to the territorial organization of the public power.*

*Also, the election programs of the electoral contestants, that in the 2014 parliamentary elections have passed the electoral threshold, have been examined.*

Din august 2009 și până în prezent Republica Moldova este guvernată de coaliții „proeuropene”. Această perioadă a fost marcată de o instabilitate guvernamentală, exprimată prin schimbarea frecventă a guvernelor. Fiecare echipă guvernamentală a venit cu propriile viziuni și programe de guvernare. Scopul studiului este de a cerceta prevederile acestor programe de guvernare privind organizarea teritorială a puterii locale. Au fost analizate acțiunile care au tangență cu organizarea teritorială a puterii locale. De asemenea, au fost examinate programele electorale ale concurenților electorali care la alegerile parlamentare din anul 2014 au trecut pragul electoral.

La 5 aprilie 2009 în Republica Moldova au avut loc alegeri parlamentare, mandatele de deputat fiind distribuite în felul următor: PCRM – 60 mandate, PL și PLDM – câte 15 mandate fiecare și AMN – 11. Dar, Parlamentul nu a reușit să aleagă Președintele Republicii Moldova și a fost dizolvat, alegerile parlamentare anticipate fiind stabilite pentru data de 29 iulie 2009. [1]

La 8 august 2009, patru din cele cinci partide care au trecut pragul electoral în urma alegerilor parlamentare anticipate – PLDM, PL, PDM și AMN (53 de mandate) – au constituit Coaliția de Guvernare „Alianța pentru Integrarea Europeană”, [2] care se angaja în fața societății să realizeze următoarele obiective majore privind descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale: a) demontarea „verticalei puterii” și eliminarea discriminării pe criterii politice în procesul bugetar și cel de alocare a investițiilor către autoritățile publice locale și b) asigurarea autonomiei autorităților publice locale în conformitatea cu standardele europene. [3]

Coaliția de Guvernare, la 25 septembrie 2009, a votat cabinetul de miniștri condus de V. Filat. Programul de activitate al noului guvern, intitulat „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” conținea 5 direcții prioritare de activitate: europenizarea Republicii Moldova, reintegrarea țării, asigurarea supremației legii, depășirea crizei economico-financiare și asigurarea creșterii economice, precum și descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale. Obiectivele de guvernare privind descentralizarea și autonomia locală au fost declarate următoarele: a) dezvoltarea cadrului legal, normativ și instituțional corespunzător principiilor descentralizării și autonomiei locale, b) asigurarea transferului de competență către autoritățile publice locale și întărirea capacității lor administrative și c) fortificarea autonomiei financiare și patrimoniale a autorităților publice locale. [4]

Cu toate că descentralizarea și consolidarea puterii locale au constituit prioritățile principale ale Guvernul Filat 1, în materie de organizare teritorială eficientă a puterii locale au fost înregistrate mai multe deficiențe, printre care menționez următoarele: a) problemele descentralizării și consolidării puterii locale, cu unele excepții, au lipsit o perioadă lungă de timp din sfera atenției factorilor decizionali, b) întârzierea cu 8 luni a oricăror acțiuni concrete în direcția descentralizării (septembrie 2009-aprilie 2010), c) lipsa unei instituții cu suficientă autoritate și competență la nivel de Guvern, care să fie responsabilă de realizarea acțiunilor privind descentralizarea și consolidarea autonomiei locale, d) lipsa consultărilor sistematice și a unui dialog permanent, instituționalizat și efectiv între autoritățile centrale și autoritățile publice locale,

e) lipsa unor acțiuni concrete care ar îmbunătăți situația colectivităților locale în domeniul finanțelor locale, patrimoniului local, distribuirii competențelor etc., f) lipsa corelării reformei administrației centrale cu cea locală. [5]

La 27 decembrie 2010 guvernul Filat demisionează, iar la 14 ianuarie 2011, „noul guvern” Filat 2 primește votul de încredere acordat de Parlament și aprobarea noului program de guvernare. Se declara că apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. Decentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale trebuia să aibă o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor. Pentru realizarea acestor obiective erau preconizate mai multe acțiuni prioritare. Referitor la organizarea teritorială a puterii publice locale erau planificate următoarele: a) reexaminarea competențelor atribuite autorităților publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea în conformitate cu principiile descentralizării, b) crearea mecanismelor pentru stimularea cooperării intercomunale și consolidării teritoriale, c) elaborarea unor criterii obiective (mărimea teritoriului administrat, numărul populației, resursele financiare locale, veniturile medii pe cap de locuitor), care ar stabili numărul populației cuprins într-o unitate administrativ-teritorială, d) elaborarea unui mecanism eficient de transfer al competențelor autorităților publice locale în baza capacității administrative ale comunităților, e) definitivarea procesului de separare a funcțiilor administrației centrale de funcțiile administrațiilor raionale, prin mecanismele descentralizării și desconcentrării serviciilor publice.

La 05 aprilie 2012 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat *Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015*. [6] Opoziția parlamentară a criticat dur SND. La conferința de presă din 27 aprilie 2011 președintele PCRM V. Voronin referindu-se la „Strategia Națională de Descentralizare” menționa că „în spatele procesului de „descentralizare”, este urmărită de fapt ideea unei reforme administrativ-teritoriale generale”, calificată de el drept „genocid admi-

nistrativ”. Modelul sovietic de delimitare teritorial-administrativă, reinstaurat prin antireforma din 2003, în viziunea președintelui PCR, era ceva sacru, „cu ce nu se poate de jertfit niciodată, că sunt lucruri pe care nu se poate de economisit, care nu sunt de vânzare”. [7] În același timp, fracțiunea parlamentară PL insista asupra reformării organizării teritoriale a puterii publice. Deputatul Ana Guțu menționa în mai 2012: „Avem de implementat o reformă teritorial-administrativă, care nu este inclusă în programul de guvernare. Ne dăm bine seama că nu va veni Europa să investească într-un stat atât de mic, care este fărâmițat în așa-zise raioane și unde avem funcționari peste funcționari, președinți de raioane cu mașini la scară. Trebuie să ne revedem completamente mentalitatea, dar aceste schimbări sunt imposibil de efectuat peste noapte”. [8]

Prin Legea nr. 229 din 25.10.2012 municipiului Bălți i s-a atribuit statut de „unitate administrativ-teritorială” de nivelul al doilea. [9]

La 8 martie 2013 prim-ministrul Vl. Filat a prezentat Președintelui Republicii Moldova demisia Guvernului. [10] Au urmat câteva guverne care s-au aflat la guvernare perioade mici de timp. Următorul cabinet de miniștri, condus de Iu. Leancă, a guvernat în perioada 31.05.2013 – 10.12.2014 (a rămas în exercițiu până la 18 februarie 2015).

La 30 noiembrie 2014 au avut loc alegeri parlamentare. Campania electorală și alegerile parlamentare, în general, s-au desfășurat calm și previzibil. În urma analizei de conținut a platformelor electorale ale concurenților care au trecut pragul electoral de 6%, prezint o succintă analiză a viziunilor lor privind democrația locală, organizarea teritorială a puterii publice și a modalităților de percepere a autonomiei locale și a dezvoltării durabile locale.

*Partidul Democrat din Moldova.* Chiar în preambulul platformei electorale a PDM se insista asupra faptului că documentul „este un cadru solid argumentat, bazat pe analize ale situației actuale și pe proiecții” fiind „o hartă de parcurs pe care Partidul Democrat din Moldova o propune spre realizare, etapă cu etapă”.

Integrarea în Uniunea Europeană a fost declarată drept prioritate pentru PDM, care va fi și în continuare un susținător puternic al vectorului de integrare europeană, „pentru că acest lucru înseamnă mai multă bunăstare, stabilitate și libertate pentru Republica Moldova”. Din aces-

te considerente PDM „va susține reformele instituționale și va cere ca acestea să fie adoptate în regim accelerat de viitorul Parlament. Ne vom folosi de experiența statelor care au aderat la Uniunea Europeană pentru ca viteza adoptării reformelor să nu afecteze calitatea acestora”.

PDM a declarat că „va susține politici de protejare a intereselor legitime ale minorităților etnice de a-și păstra identitatea și tradițiile”. Pentru a realiza acest obiectiv PDM „va susține ca Autonomia Găgăuză să aibă în continuare un cuvânt important de spus în sistemul politic național”. Dar nu sunt oferite explicații de ce ar trebui o colectivitate teritorială locală, constituită din raționamente politice și în baza criteriului etnic să aibă „un cuvânt important de spus în sistemul politic național” și competențe mai largi decât alte colectivități teritoriale locale similare. Cred că este necesar de a renunța la practica atribuirii, în baza unor principii nefondate și ambigue, a diferitor „autonomii cu caracter special”. Astfel de „autonomie”, creată în baza principiului etnic, este cea mai sigură cale spre separatism. Cu atât mai mult că în anii 80-90 liderii de la Comrat își coordonau activitățile de creare a autonomiei găgăuze cu liderii de la Tiraspol, susținuți masiv de forțe politice influente din Rusia. Încurajarea exclusivismului etnic nu este altceva decât un stimulent pentru separatism.

De asemeni, PDM s-a pronunțat „în favoarea consolidării autonomiei și pentru descentralizarea administrativă de care vor beneficia toate autoritățile locale, inclusiv cele din UTA Găgăuzia”. În acest context, e necesar de precizat că autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuși fiind unul din acestea. Din acest principiu rezultă că trebuie să existe o legătură organică între autonomia locală și lege, dintre interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege.

Pentru a avea creștere economică în viitor, PDM considera necesar de a investi mai mult în infrastructura locală, în special în sate, astfel încât aceasta să fie adusă la standarde europene. Pentru realizarea acestui deziderat PDM va susține: reabilitarea drumurilor locale, asigurând astfel conectarea mai bună a satelor cu centrele raionale și cu capitala țării; dezvoltarea rețelelor de apă și canalizare; dezvoltarea rețelei de gaz metan; sprijin pentru reconstrucția anuală a 5.000 de gospodării

din spațiul rural; renovarea maternităților din fiecare centru raional; construcția a 5.000 de locuri de joacă, agrement și întremarea sănătății pentru copii. [11]*Partidul Liberal Democrat din Moldova*. Platforma electorală a PLDM intitulată generic „Planul 2020”, potrivit cuvântului introductiv al președintelui partidului, oferă „o viziune clară pentru a mișca țara înainte”.

Referitor la problema organizării teritoriale a puterii publice, autonomiei locale sau la necesitatea promovării reformei „administrativ-teritoriale”, platforma electorală a PLDM nu conține prevederi în mod expres. Cel de-al doilea pilon prevede unele măsuri tangențiale referitor la creșterea bunăstării populației rurale.

*Partidului Socialiștilor din Republica Moldova*. Platforma electorală a PSRM „Moldova are nevoie de Altceva!” a avut la bază idea moldovenismului primitiv și mesajul anti-european. Dezideratul PSRM a fost foarte clar specificat și insistent promovat: aderarea la Uniunea Vamală. În apropierea de Rusia și aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Cazaxtan, PSRM vedea „singura posibilitate de a reuni ambele maluri ale Nistrului”. PSRM a readus în actualitate renumita lozincă, rulată de PCRМ în campania din 2001 - revizuirea rezultatelor „prijvătizării”.

Platforma electorală a Partidului Socialiștilor din Republica Moldova nu conține deziderate privind necesitatea perfecționării organizării teritoriale a puterii publice sau a consolidării autonomiei locale. [12]

*Partidului Comuniștilor din Republica Moldova*. Programul electoral al Partidului Comuniștilor din Republica Moldova „Doar PCRМ! Doar Voronin !” pornește de la constatarea că „toate structurile guvernării, constituite după alegerile parlamentare din noiembrie 2010, au promovat politica de subjugare a statului moldovenesc”.

PCRМ pleda pentru prezența minorităților naționale în toate domeniile de administrare a statului. Raionului Taraclia „îi va fi acordat statutul de raion național-cultural, întru conservarea și garantarea autenticității naționale, a limbii, tradițiilor și culturii bulgarilor”. Nu este clar ce ar include în sine noțiunea de „raion național-cultural”. Nici Constituția și nici actele normative care reglementează delimitarea teritorial-administrativă și activitatea administrației publice locale din Re-

publica Moldova nu prevăd existența unei astfel de entități teritoriale. Raionul Taraclia a fost „decupat” în baza criteriului etnic și dispune de suficiente mijloace de conservare a autenticității naționale. În această situație, „menajarea” în scopuri electorale a unei minorități etnice poate fi interpretată ca stimulare a separatismului. Unica soluție viabilă în acest caz ar fi respectarea drepturilor cetățenilor, indiferent de naționalitatea lor și consolidarea autonomiei locale care ar oferi posibilitatea tuturor colectivităților teritoriale locale să se autoadministreze în scopul soluționării problemelor ce țin de interesul public al respectivelor colectivități.

În general, programul electoral a fost plin de promisiuni populiste menite să asigure acțiunile prioritare ale PCR. [13]

*Partidul Liberal.* Partidul Liberal a militat pentru eliminarea tuturor consecințelor nefaste ale regimului comunist: doctrina, ideologia și simbolistica totalitară, extremismele politice, intoleranța, procesele de deznaționalizare continuate în forme ascunse, falsificarea identității naționale a românilor moldoveni, promovarea miturilor propagandistice ale vechiului regim.

Partidul Liberal a promovat ideea că statul trebuie să acționeze în limita puterii delegate de societate, în condițiile în care majoritatea resurselor financiare și naturale sunt alocate descentralizat prin mecanismele pieței libere, concurențiale.

În viziunea liberalilor, administrația publică trebuie redusă la dimensiunile sale normale, strict necesare, după criterii de eficiență, aflându-se în serviciul și sub controlul cetățenilor, ceea ce va permite reducerea nivelului general al cheltuielilor publice și, corespunzător, al impozitelor și taxelor.

Pentru consolidarea statului de drept și asigurării unei funcționări mai bune a instituțiilor democratice, PL a propus realizarea reformei constituționale. În acest sens, a fost elaborat proiectul unei noi Constituții a Republicii Moldova, conformă cu standardele europene care prevedea următoarele: a) consolidarea statului de drept și a supremației legii, b) garantarea unei reale separații și a echilibrului puterilor în stat, prin consolidarea independenței puterii judecătorești, c) transparența formării, administrării, utilizării și controlului resurselor financiare ale

statului, ale unităților administrativ-teritoriale și instituțiilor publice, d) „organizarea administrativ-teritorială a teritoriului Republicii Moldova” sub aspect administrativ în comune, orașe, regiuni, inclusiv localitățile din stânga Nistrului, și unitatea teritorială autonomă găgăuză.

În viziunea liberalilor, teritoriul Republicii Moldova trebuie să fie organizat, sub aspect administrativ, „reieșind din posibilitățile economice ale „unității administrativ-teritoriale”, din interesele cetățenilor, și nu în interesul puterii centrale, ceea ce va permite administrației publice libera desfășurare a activităților economice, precum și aplicarea cu succes a programelor de reformă economică. Administrația publică trebuie să fie aproape de cetățean și în serviciul acestuia”. O administrație publică modernă și eficientă presupune: îmbunătățirea calității serviciilor publice și asigurarea lor la cele mai mici costuri posibile, în termeni de impozite și taxe; pregătirea profesională continuă a funcționarilor publici; introducerea metodelor moderne de management; stabilirea unei structuri a administrației publice în funcție de obiectivele prioritare de dezvoltare durabilă a Republicii Moldova.

În domeniul dezvoltării rurale și modernizării satelor PL își propunea să accelereze dezvoltarea rurală a Republicii Moldova pentru a diminua disparitățile teritoriale în dezvoltarea socio-economică și pentru a reduce numărul de zone considerate a fi cele mai sărace și nedezvoltate. [14]

În concluzie, constat că partidele angajate în campania electorală au fost preocupate mai mult de vectorul de dezvoltare geostrategică a țării. Ca și la alte alegeri parlamentare, platformele electorale ale concurenților electorali au fost „îmbibate” cu promisiuni populiste.

Cu toate că unele partide s-au autodefinit ca fiind proeuropene și ar fi fost logic să includă în platformele electorale ralierea la standardele europene în materie de consolidare a democrației locale, subiectul respectiv nu a fost elucidat nici măcar tangențial. Nici organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova nu a constituit o temă de dezbateri electorale. [15]

La 9 decembrie 2014, Curtea Constituțională a validat rezultatele alegerilor parlamentare și mandatele deputaților aleși la 30 noiembrie 2014, iar la 18 februarie 2015 a fost investit guvernul Ch. Gaburici care a activat până la 30 iulie 2015.

Următorul guvern, condus V. Streleț a fost investit la 30 iulie 2015 și demis la 29 octombrie 2015, dar și-a continuat activitatea până la 20 ianuarie 2016, când a fost investit guvernul P. Filip. De către guvernul Streleț a fost creat Consiliul național pentru reforma administrației publice, misiunea căruia consta în „asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, de implementare și monitorizare a politicilor Guvernului în domeniul reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local, corelând într-o manieră eficientă prioritățile naționale cu politicile sectoriale, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe”. [16]

Guvernul condus de P. Filip, în programul său de guvernare și-a propus două obiective importante privind reformarea organizării teritoriale a puterii publice locale: a) realizarea unui studiu-analiză comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova (cap. VII, pct. 4) și b) elaborarea și promovarea concepției de reformă teritorial-administrativă în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice (cap. VII, pct. 12). [17]

La 06 iulie 2016 Guvernul a aprobat *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*. [18] Strategia vizează cinci dimensiuni ale administrației publice, și anume: creșterea responsabilității administrative; eficientizarea procesului de elaborare și coordonare a politicilor publice; îmbunătățirea serviciilor publice; modernizarea managementului finanțelor publice, a serviciului public și a resurselor umane.

Documentul aprobat se diferențiază de politicile precedente de reformare a administrației publice prin faptul că nu se limitează doar la autoritățile publice centrale, dar le vizează și pe cele locale. Strategia urmează să fie implementată în două etape: 2016-2018, perioadă în care se va pune accentul pe reformarea autorităților administrației publice centrale, și 2019-2020, care vizează reformarea autorităților locale. [19] Reforma va fi realizată cu asistență financiară în valoare de 15 milioane de euro sub formă de grant din partea Uniunii Europene. [20]

Pentru realizarea obiectivului specific „Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teri-

toriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice”, la prima etapă, care include perioada 2016-2018, se preconizează realizarea următoarelor acțiuni:

1) Consultarea principalilor actori asupra opțiunilor de consolidare administrativă, propuse pentru implementare la următoarele alegeri locale prin organizarea atelierelor de instruire/consultare pentru identificarea modelului optim de organizare administrativ-teritorială.

2) Elaborarea conceptului și a foii de parcurs privind reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova (inclusiv eliminarea structurilor raionale), prin luarea deciziilor informate (în baza studiilor de optimizare și analiză la nivelul întregii țări) de creare a unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, democrația locală, bazate pe interesele și preferințele părților interesate, pe valori universale, cum ar fi drepturile omului, egalitatea genurilor și incluziunea socială .

3) Elaborarea și promovarea pachetului de acte legislative și normative pentru trecerea la noul sistem administrativ în Republica Moldova, care să asigure condițiile necesare pentru amalgamarea voluntară, cooperarea intercomunală, delegarea anumitor competențe/funcții de către unele autorități publice locale către altele; instrumente de stimulare financiară a comunităților locale ce decid să se unească etc. [21]

Pentru implementarea *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* Guvernul a aprobat un Plan de acțiuni pentru anii 2016-2018. [22] În formularea și stabilirea acțiunilor Planului s-a ținut cont de prevederile Programului de activitate al Guvernului 2016-2020, constatările și recomandările partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, inclusiv rezultatele Studiului „Principiile administrației publice”, realizat de Programul SIGMA al OECD în perioada octombrie 2015 – martie 2016, Notele informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei, lansate în ianuarie 2015, dar și de bunele practici și standardele stabilite la nivelul țărilor Uniunii Europene.

În Plan au fost incluse doar acțiunile prioritare, care sunt considerate declanșatoare ale reformei, fiind corelate și sincronizate între ele, și care vor pune bazele schimbărilor anticipate în conformitate cu

*Strategia de reformă a administrației publice.* La finele perioadei de implementare a Planului de acțiuni, după anul 2018, se preconizează evaluarea acestuia, utilizând indicatorii de monitorizare și țintele intermediare incluse în *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*. [23]

La 4 martie 2016 Parlamentul a adoptat Legea nr. 24 din 04.03.2016 prin care toate consiliile locale/raionale din Republica Moldova au dobândit dreptul de a se adresa Curții Constituționale și de a schimba destinația terenurilor agricole, în limitele legii. [24] Aceste prevederi legale vor contribui la sporirea gradului de autonomie al colectivităților locale, iar autoritățile publice locale vor beneficia de pârgii reale în ceea ce privește dezvoltarea social-economică și apărarea mai efectivă a drepturilor și intereselor colectivităților locale.

Activitățile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale au constituit mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în *Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015*. [25] Și, deoarece multe acțiuni prevăzute de Strategie nu au fost realizate, la 15 iulie 2016 termenul de realizare a *Planului* a fost extins până în anul 2018. [2]

La 13 octombrie 2016, Parlamentul, cu votul a 50 de deputați, a adoptat *Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2016-2020*. Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2016-2020 a fost elaborată în conformitate cu obligațiile asumate în Acordul de Asociere RM-UE și obiectivele trasate în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”. [27] *Strategia* descrie și analizează situația existentă, identifică viziunea și obiectivele strategice de dezvoltare regională în perspectiva anului 2020. În *Strategie* sunt definite instrumentele și mecanismele de realizare a obiectivelor, identificate eventualele riscuri și prognozate rezultatele așteptate în urma implementării.

Guvernul a aprobat, la 29 iunie 2017, *Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”*. [28] Planul urmărește realizarea a trei obiective specifice. Obiectivul specific „asigurarea accesului la servicii și utilități publice calitative”, include următoarele priorități: dezvoltarea infrastructurii de

importanță regională și locală și dezvoltarea principiilor de regionalizare a serviciilor publice în domeniile gestionării deșeurilor solide și alimentării cu apă și canalizare. Obiectivul specific „asigurarea creșterii economice sustenabile în regiuni” prevede realizarea următoarelor acțiuni: conceptualizarea rețelei de centre urbane, consolidarea și dezvoltarea economiei regionale, consolidarea și dezvoltarea infrastructurii turistice în regiunile de dezvoltare. În cadrul obiectivului specific „îmbunătățirea guvernantei în domeniul dezvoltării regionale”, sunt preconizate următoarele acțiuni: perfecționarea cadrului legislativ și normativ în domeniul dezvoltării regionale și celui aferent, consolidarea cadrului instituțional și a potențialului administrativ, eficientizarea sistemului de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Cheltuielile aferente implementării Planului de acțiuni vor fi suportate din mijloacele bugetare aprobate, precum și din alte surse, în conformitate cu legislația în vigoare. Pentru realizarea Planului de acțiuni sunt preconizate peste 7 miliarde de lei. Cea mai mare parte din această sumă va fi direcționată pentru dezvoltarea infrastructurii de drumuri regionale și locale - 1,945 miliarde de lei, și pentru sporirea eficienței energetice a clădirilor publice - 469,1 milioane de lei. [29]

La 19 iulie 2017 Guvernul a aprobat *Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova*. [30] Proiectul a fost elaborat de Biroul Național de Statistică în vederea implementării Acordului de Asocierie între Republica Moldova și Uniunea Europeană. La elaborarea proiectului nomenclatorului NUTS s-a ținut cont de experiența Lituaniei, Estoniei, României, altor țări. Conținutul proiectului nomenclatorului NUTS a fost consultat cu EUROSTAT.

Regiunile statistice au fost formate ținând cont de criteriile geografice, socio-economice, istorice, culturale și de alte circumstanțe. Prin urmare, la baza elaborării NUTS au stat delimitarea geografică a țării, conform regiunilor de dezvoltare existente, precum și imperativul privind asigurarea unor dimensiuni comparabile din punct de vedere al numărului populației. Totodată, reieșind din faptul că regiunea din partea stângă a Nistrului are un statut teritorial special, acestei regiuni i s-a atribuit nivelul NUTS 2, în condițiile în care nu se încadrează în

limitele pragului demografic pentru acest nivel. [31] Astfel, Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova reprezintă un nomenclator ierarhic format din următoarele niveluri:

- nivelul 1 – o singură regiune statistică, ce cuprinde întreg teritoriul Republicii Moldova;
- nivel 2 – două regiuni statistice: partea de Vest (partea dreaptă a Nistrului) și partea de Est (partea stângă a Nistrului);
- nivel 3 – șase regiuni statistice: Nord, Centru, Sud, municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia și „unitățile administrativ-teritoriale” din stânga Nistrului.

Implementarea NUTS în statistica oficială va crea premise pentru producerea de indicatori statistici în profil regional, comparabili cu țările membre ale Uniunii Europene.

**Concluzii:** Elita politică din Republica Moldova nu a înțeles pe deplin care ar trebui să fie structura teritorială și mecanismul de realizare a puterii publice locale în noile condiții sociale, dar trebuie de avut în vedere faptul că anume această elită trebuie să adopte deciziile politice privind realizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale.

În perioada postsovietică, odată cu schimbarea sistemului politic, a fost necesar, în mod inevitabil, de a realiza reforma organizării teritoriale a puterii publice locale, deoarece, au fost distruse vechile mecanisme verticale de realizare a puterii.

De fapt, pe parcursul activității majorității guvernelor postsovietice au existat mai multe deficiențe:

- nu s-a realizat că integrarea europeană și orice progres important în domeniul economic, social, cultural etc. nu sunt posibile în condițiile unei administrației publice centrale și locale nereformate, excesiv de centralizate și politizate;

- nu s-a luat în considerare faptul dezvoltarea reală a țării nu este posibilă fără colectivități locale autonome, care dispun de suficiente resurse umane și materiale pentru a soluționa problemele populației locale;

- nu a existat o corelare a reformei administrației publice centrale cu cea locală, bazată pe principiile descentralizării și autonomiei locale;

- nu s-a înțeles, că pentru ca orice reformă să aibă succes și să fie durabilă, în proces urmează a fi implicați în timp util și în mod cores-

punzător toți actorii relevanți, dar în mod special, autoritățile locale, care de zeci de ani au fost excluși din procesul decizional la nivel național;

- nu a existat o voință politică clară și bine asumată de a duce până la bun sfârșit reformele inițiate. [32]

Încercările de reformare a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova pe parcursul celor trei decenii de independență au fost influențate de un șir de factori care au perturbat procesul:

- a) disensiunile din cadrul elitei politice privind orientările politice și geopolitice,

- b) aprecierile contradictorii a experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice,

- c) probleme legate de rolul și poziția minoritățile naționale în noile realități,

- d) tendințele separatiste din Sudul și Estul republicii,

- e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la vechiul sistem.

Pentru realizarea reformelor este relevantă problema frecvenței schimbărilor, adică problema menținerii echilibrului între necesitatea de a adapta administrația la noile condiții de activitate și fenomenele negative care însoțesc de regulă, orice inovație. [33]

Experiența acumulată denotă faptul că forțele politice care au inițiat reforme în materie de organizare teritorială a puterii publice au avut o abordare mai mult normativistă a procesului și a rezultatelor preconizate. Au fost elaborate multe acte normative, asupra cărora s-a intervenit periodic cu modificări și completări. Dar, adoptarea sau amendarea unor acte normative nu este suficientă ca schimbarea scontată să se producă. Cadrul legislativ eficient este un element esențial în realizarea reformelor dar el trebuie racordat și armonizat cu celelalte elemente ale procesului de reformă.

Reglementările adoptate au reliefat lipsa unei viziuni coerente a legislatorului asupra materiei legiferaute. Problematika „organizării administrativ-teritoriale”, după cum menționa I. Creangă, nu a avut la bază un concept bine definit și nu a făcut obiectul unui consens între formațiunile politice, prin urmare majoritățile parlamentare la fiecare patru ani au intervenit și au modificat legislația la acest capitol. [34]

Soluțiile oferite de clasa politică la provocările legate de distribuirea teritorială a puterii publice locale nu au fost elaborate în baza unor abordări strategice de lungă durată ci au fost dictate, în mare parte, de factori subiectivi – în primul rând interesele de grup și politice ale majorităților guvernante care nu neapărat au coincis cu interesele strategice de dezvoltare a Republica Moldova.

„Reorganizările” și „restructurările” au fost folosite mai mult pentru concedierea funcționarilor neloiali sau care aveau o altă „culoare politică” și plasarea în locurile eliberate a propriilor adepți, în baza unor concursuri simulate și fără teste de integritate sau de profesionalism.

Începând cu anul 2009 se revine la ideea organizării teritoriale a puterii locale în mai multe documente guvernamentale: Programele de activitate ale Guvernului, Strategia Națională de Descentralizare, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Esența acestei reveniri se exprimă în recunoașterea fragmentării excesive a teritoriului, fapt ce creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale. [35] Dar, nici guvernările „proeuropene” aflate la putere după 2009 nu au realizat o reformă a organizării teritoriale a puterii publice, beneficiind, de facto, de avantajele oferite de sistemul centralizat de distribuire teritorială a puterii publice pe care-l blamau fiind în opoziție.

Printre cauzele insuccesului procesului reformator din Republica Moldova se numără și faptul că o anumită parte din birocrăție se teme, din varii motive, de ideea de reformare a sistemului puterii publice locale.

### **Referințe bibliografice:**

1. Alegerile parlamentare în Moldova din 5 aprilie 2009. <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/2009/> (accesat la 16.08.2017).
2. Alegeri parlamentare, 29 iulie 2009. <http://cec.md/index.php?pag=cat&id=1154&l=ro>. (accesat la 16.08.2017); Alegerile parlamentare anticipate în Moldova din 29 iulie 2009. <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/20092/> (accesat la 16.08.2017).
3. Declarație privind constituirea Coaliției de guvernare “Alianța pentru Integrarea Europeană”. <http://www.pl.md/libview.php?l=ro&idc=78&id=1210&t=/Presa/tiri/DECLARATIE-privind-constituirea-Coalitieii-de-guvernare-Alianta-pentru-Integrarea-Europeana> (accesat la 16.08.2017).

4. Programul de guvernare a guvernului Filat. <http://www.interlic.md/2009-09-25/programul-de-guvernare-a-guvernului-filat-integral-aici-12062.html> (accesat la 26.09.2009).
5. Propunerile Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) în legătură cu elaborarea programului guvernului pentru anii 2011-2014. [http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-Congresului Autoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014](http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-Congresului-Autoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014) (accesat la 12.09.2013).
6. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. Publicate în: Monitorul Oficial, nr. 143-148/465 din 13.07.2012.
7. Alocuțiunea, Președintelui PCRM, D-lui V. Voronin, în cadrul conferinței de presă 27 aprilie 2011. [http://www.pcrm.md/main/index\\_md.php?action=news&id=6208](http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id=6208) (accesat la 17.08.2017).
8. Interviu Ana Guțu. <http://tribuna.md/2012/05/26/interviu-video-ana-gutu-%E2%80%9Eavem-nevoie-de-o-noua-reforma-administrativ-teritoriala%E2%80%9D/> (accesat la 26.05.2017).
9. Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 229 din 25.10.2012. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 254-262 din 14.12.2012.
10. Vlad Filat i-a prezentat lui Nicolae Timofti cererea de demisie a Guvernului. [http://www.publika.md/vlad-filat-i-a-prezentat-lui-nicolae-timofti-cererea-de-demisie-a-guvernului-lui\\_1293641.html](http://www.publika.md/vlad-filat-i-a-prezentat-lui-nicolae-timofti-cererea-de-demisie-a-guvernului-lui_1293641.html) (accesat la 22.09.2017).
11. Platforma electorală a PDM. <http://www.pdm.md/ro/platforma-electoral> (accesat la 24.11.2014).
12. Platforma electorală a PSRM „Moldova are nevoie de Altceva!”. <http://socialistii.md/electoral-2014/> (accesat la 17.08.2017).
13. Programul electoral al PCRM. [http://www.pcrm.md/main/index\\_md.php?action=news&id\\_news\\_category=4](http://www.pcrm.md/main/index_md.php?action=news&id_news_category=4) (accesat la 17.08.2017).
14. Programul Politic al Partidului Liberal. <http://www.e-democracy.md/files/parties/pl-program-2014-ro.pdf> (accesat la 17.08.2017).
15. Pentru detalii, a se vedea și: Cornea S. Alegerile parlamentare din 2014: organizarea teritorială a puterii publice în platformele electorale ale concurenților electorali. În: Analele științifice ale Universității de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul, Vol. X, Cahul, 2014, p. 190-195.
16. Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice nr. 716 din 12.10.2015. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 291-295 din 23.10.2015.

17. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. [http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul\\_republicii\\_moldova\\_-\\_pro\\_gramul\\_de\\_activitate\\_al\\_guvernului\\_republicii\\_moldova\\_2016-2018.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_pro_gramul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf) (accesat la 12.11.2016).
18. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.
19. Cabinetul de miniștri a aprobat Strategia de reformare a administrației publice. <http://www.gov.md/ro/content/cabinetul-de-ministri-aprobat-strategia-de-reformare-administratiei-publice> (accesat la 26.09.2016).
20. UE finanțează cu 15 milioane de euro reforma administrației publice propusă de Guvernul Filip. <http://www.gov.md/ro/content/ue-finanteaza-cu-15-milioane-de-euro-reforma-administratiei-publice-propusa-de-guvernul> (accesat la 26.09.2016).
21. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.
22. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 1351 din 15.12.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 459-471 din 23.12.2016.
23. Nota informativă la proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020”. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/nota-informativa-la-proiectul-planului-de-actiuni-pentru-anii-2016-2018-pentru-implementarea> (accesat la 15.08.2017).
24. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 24 din 04.03.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 100-105 din 15.04.2016.
25. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016). Publicată în: Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.
26. Legea cu privire la modificarea Legii nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 168 din 15.07.2016. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 293-305 din 09.09.2016.
27. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 30-39 din 03.02.2017.

28. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 229-243/580 din 07.07.2017.
29. Guvernul a aprobat Planul de acțiuni privind implementarea „Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020”. <http://www.moldpres.md/news/2017/06/08/17004366> (accesat la 29.08.2017).
30. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova nr. 570 din 19.07.2017. Publicată în: Monitorul Oficial, nr. 253-264/663 din 21.07.2017.
31. Guvernul a aprobat Nomenclatorul NUTS. <http://www.statistica.md/news-view.php?l=ro&idc=30&id=5695&parent=0> (accesat la 11.08.2017).
32. Propunerile CALM în legătură cu elaborarea programului guvernului pentru anii 2011-2014. <http://www.calm.md/doc.php?l=ro&idc=7&id=516&t=/Documente/Propunerile-CALM/Propunerile-Congresului-Autoritatilor-Locale-din-Moldova-CALM-in-legatura-cu-elaborarea-programului-guvernului-pentru-anii-2011-2014> (accesat la 12.09.2013).
33. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 44.
34. Creangă I. Administrația publică locală în contextul actualelor prevederi constituționale și perspectiva unor noi reglementări constituționale. În: Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. Chișinău: TISH, 2005, p. 202.
35. Sîmboteanu A. Retrospectivele evoluției și controversale reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. [http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1\\_Simboteanu-Aurel-1\\_0.pdf](http://www.aap.gov.md/sites/default/files/AAP-Forum-1_Simboteanu-Aurel-1_0.pdf) (accesat la 17.11.2016).

# FORMELE CONTROLULUI DE LEGALITATE A ACTELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE: ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

**Valeriu Zubco**

*doctor în drept, conferențiar universitar,  
Universitatea Liberă Internațională din Moldova*

*The Constitution of the Republic of Moldova is the fundamental document that regulates by its provisions different control forms exercised on the central and local public administration. The Provisions of the Fundamental Law enforce the public administration to adopt or to issue in their activity legal administrative acts, which will not contravene to the Constitution and the laws of the Republic of Moldova.*

*The supreme law provides in the **article 7** that any law or other legal act, which contravenes to the provisions of the Constitution, does not have legal power. Thus, the constitutional rule approves the legality as the fundamental principle of the rule of law. According to the constitutional rule, the legality supposes that the public authorities do not have to break the law and the adopted or issued administrative acts have to be based on the law, and their content has to meet the law.*

*The fundamental law provides by the **article 53 paragraph (1)** the constitutional framework of exercising the fundamental rights of the injured individual by the administrative acts of the central and local public administration authorities. When referring to the local public administration acts, we consider the administrative acts adopted or issued by the local public administration authorities of first and second level and by public officers that work in the local public administration.*

*There are hereby analyzed the four control forms of local public administration acts legality, namely: compulsory control, optional control, the control requested by the local public administration authority and the control requested by the injured persons.*

Constituția Republicii Moldova este actul de bază care reglementează prin dispozițiile sale diferite forme de control exercitate asupra administrației publice centrale și locale. Dispozițiile Legii fundamentale impun organelor administrației publice să adopte sau să emită în activitatea lor acte administrative legale, care să nu contravină Constituției și nici legilor Republicii Moldova.

Legea supremă în **art. 7** prevede că, nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică. Astfel, Constituția consolidează principiul legalității în accepțiunea sa largă care domină teoria actelor administrative și semnifică, în fond, supunerea administrației constituției și legii, în aceeași manieră în care li se impune indivizilor, și reprezintă garanția cetățenilor împotriva arbitrariului, incoerenței și ineficacității autorității.[1, pag.52]

Pornind de la norma constituțională, care consfințește legalitatea ca principiu fundamental al statului de drept, autoritățile publice nu trebuie să încalce legea, dar și instanțele de contencios administrativ, de asemenea, că deciziile/hotărârile lor trebuie să fie bazate pe lege, iar conținutul acestora să fie în conformitate cu legea. Principiul respectiv cere ca această conformare a autorităților publice și a instanțelor de contencios administrativ cu aceste cerințe să poată fi executată efectiv. [2, pag.33]

În Uniunea Europeană elementele definitorii ale legalității, sunt redate *expressis verbis*, prin dispozițiile **art.13 alin.(2)** din Tratatul Uniunii Europene, iar în opinia unor autori [3, pag.28] „*principiul legalității constituie fundamentul actelor juridice în dreptul Uniunii Europene, în al doilea rând este fundamentul controlului de legalitate exercitat asupra actelor juridice pentru a verifica conformitatea normelor de rang inferior față de cele de rang superior și în al treilea rând, orice act care contravine acestui principiu va fi declarat nul de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cadrul unui exercițiu judiciar complex de verificare a legalității acestuia*”.

Astfel, pentru a analiza tipurile de control exercitate asupra administrației publice prevăzute de Constituție și de legele organice, este necesar să le divizăm în două categorii: controlul exercitat asupra administrației publice centrale și controlul exercitat asupra administrației publice locale.

În această ordine de idei în acest articol subiectul propus pentru cercetare este controlul legalității actelor administrative ale administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, ca formă a controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale, care poate fi declanșat din oficiu sau la cerere.

Constituția Republicii Moldova în **art. 104** și **art. 105** statuează controlul parlamentar exercitat de către Parlament asupra întregului sistem de administrație publică, inclusiv asupra administrației publice locale, iar **art. 111 alin. (6)** reglementează controlul exercitat de Guvern asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În **art.112 alin.(2)** și **art.113 alin.(2)** din Constituție se statuează condițiile de legalitate a activității administrației publice locale de nivelul unu și nivelul doi.

Legea fundamentală în **art. 53 alin. (1)** prevede cadrul constituțional de exercitare a drepturilor fundamentale ale celui vătămat prin actele administrative ale autorităților administrației publice centrale și locale. Referindu-ne la actele administrației publice locale, avem în vedere actele administrative adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale de nivelurile unu și doi, precum și ale funcționarilor publici care activează în cadrul autorităților administrației publice locale. Totodată, norma constituțională reglementează dreptul de control de către instanțele judecătorești de contencios administrativ al actelor administrative emise de autoritățile administrației publice centrale și locale potrivit Legii contenciosului administrativ atât pe cale de acțiune directă, cât și pe cale de excepție.

Remarcăm, că prin Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 sunt stabilite următoarele forme de control al legalității actelor administrației publice locale, și anume: **controlul obligatoriu, controlul facultativ, controlul solicitat de autoritatea administrației publice locale și controlul solicitat de persoanele vătămate.**

Potrivit **alin. (1)** al **art. 64** din Legea 436, **controlului obligatoriu** sunt supuse următoarele acte ale autorităților administrației publice locale:

a) deciziile consiliilor locale de nivelul întâi și ale celor de nivelul al doilea;

b) actele normative ale primarului, ale președintelui raionului și ale pretorului;

c) actele privind organizarea licitațiilor și actele de atribuire de terenuri;

d) actele de angajare și cele de încetare a raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului administrației publice locale;

actele care implică cheltuieli sau angajamente financiare de peste 30 mii lei în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi și de peste 300 mii lei în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea;

f) actele emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților administrației publice locale.

Autoritatea administrației publice locale în persoana secretarului consiliului este obligată să expedieze o copie de pe actul administrativ, supus controlului de legalitate obligatoriu, adoptat sau emis, în termen de 5 zile de la semnarea actului administrativ în adresa oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, însă în cazul în care secretarul consiliului consideră că decizia consiliului este ilegală, potrivit **art.20 alin.(2)** din Legea 436 el este în drept să nu o contrasemneze și să solicite consiliului reexaminarea acestei decizii.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, având calitatea de subiect cu drept de sesizare în materie de contencios administrativ, în urma primirii actelor administrative, expediate în mod obligatoriu de către secretarul consiliului, va efectua controlul de legalitate din oficiu, iar în cazul în care se va stabili că actele administrative menționate *supra* supuse controlului obligatoriu, adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale contravin prevederilor legale, în termen de 30 de zile de la data primirii copiei de pe act va sesiza autoritatea emitentă prin expedierea în adresa acesteia a notificării privind ilegalitatea actului controlat și va cere modificarea sau abrogarea actului administrativ ilegal în tot sau în parte.

În urma primirii notificării autoritatea locală emitentă este obligată, potrivit **art.68 alin.(3)** din Legea 436, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării să modifice sau să abroge actul administrativ contestat, iar în cazul în care autoritatea publică locală va respinge notificarea sau nu va reexamina actul administrativ contestat, oficiul teritorial al

Cancelariei de Stat, potrivit **alin.(4)** al aceluiași articol, va sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii refuzului de a modifica sau de a abroga actul administrativ contestat sau în cazul tăcerii autorității publice locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului administrativ.

Legislatorul adoptând Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 în **art.68 alin.(4)** și **art.69 alin.(1)** a prevăzut sintagma „*poate sesiza*”, această sintagmă în opinia noastră contravine prevederilor **art.7** din Constituția Republicii Moldova și principiului legalității menționat mai sus. Ori, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat este obligată să contesteze actele administrative ilegale adoptate sau emise de către autoritățile publice locale, în caz contrar nu numai autoritățile locale vor încălca legea, dar și oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. În acest sens, considerăm că legiuitorul neîntemeiat a oferit autorităților locale emitente un drept discreționar de a decide să sesizeze sau nu instanța de contencios administrativ și este necesar de a modifica **art.68 alin.(4)** și **art. 69 alin.(1)** din Legea 436 prin excluderea cuvântului „poate” în scopul de a nu genera comiterea faptelor de corupție.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, potrivit **art.69 alin.(1)** din Legea 436 în cazul în care consideră că actul poate avea consecințe grave, în scopul prevenirii unei pagube iminente, poate sesiza direct instanța de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal, încunoștințînd de îndată autoritatea locală emitentă. Totodată, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat este obligat să probeze în fața instanței de contencios administrativ că, actul administrativ contestat este de natură să producă pagube iminente. Probarea acestui fapt este necesară și pentru a se putea lua măsuri de suspendare a actului contestat, ori **alin. (2) art.69** prevede că, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate cere suspendarea actului administrativ contestat sau dispunerea unor alte măsuri provizorii prevăzute de legea procedurală. Astfel, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat va sesiza direct instanța de contencios administrativ fără a respecta procedura prealabilă prevăzută de **art.68** din Legea 436.

Instanța de contencios administrativ potrivit **art.69 alin. (3)** din Legea 436, prin derogare de la **art. 21** din Legea contenciosului admi-

nistrativ și **art.174** din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, în termen de 3 zile de la primirea sesizării și după audierea părților, va decide asupra suspendării actului și/sau dispunerii unor alte măsuri provizorii solicitate de oficiul teritorial al Cancelariei de Stat.

În opinia noastră **alin.(3) art.69** se impune de a fi modificat, deoarece legea oferă un drept prioritar oficiului teritorial al Cancelariei de Stat de a sesiza direct instanța de contencios administrativ, fără respectarea procedurii prealabile în cazul în care actul administrativ poate avea consecințe grave, în același timp instanța de contencios administrativ urmează să decidă asupra suspendării în termen de 3 zile de la primirea sesizării, care ar fi logica în acest caz, dacă **art.174 alin.(1)** din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova prevede că, la cererea participanților la proces, judecătorul sau instanța dispune în aceeași zi aplicarea sau neaplicarea măsurilor de asigurare a acțiunilor, ori această prevedere se referă atât pentru litigiile de drept comun, precum și pentru litigiile de contencios administrativ. Astfel, considerăm că **alin.(3) art.69** din Legea 436 necesită să fie modificat cu următorul conținut, instanța soluționează în regim de urgență, cu citarea legală a părților, cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat, iar neprezentarea părților nu împiedică examinarea acesteia.

În contextul celor consemnate supra și pornind de la **art. 64** din Legea 436 și potrivit **art.4 lit.g)** din Legea 793, actele de gestiune emise de autoritatea publică în calitate de persoană juridică, în legătură cu administrarea și folosirea bunurilor ce aparțin domeniului său privat, sînt exceptate de la controlul legalității pe calea contenciosului administrativ.

Astfel, este necesar de menționat faptul că, din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, inclusiv al unității teritoriale autonome Găgăuzia, fac parte bunurile care nu au fost atribuite, prin lege sau în modul stabilit de lege, domeniului public conform **art.296 alin.(1)** din Codul civil. Dacă bunurile din domeniul public au intrat în circuitul civil, adică le-a fost schimbat regimul juridic, fiind transferate în domeniul privat al unităților teritorial-administrative, atunci actele administrative de gestiune și administrare a bunurilor din domeniul privat al unităților teritorial-administrative, inclusiv contractele civile, de înstrăinare, privatizare, arendare, locațiune, administrare fiduciară, vor

fi contestate în instanță de drept comun. În asemenea circumstanțe este ferească întrebarea dacă actele juridice menționate formează obiectul controlului administrativ obligatoriu realizat de oficiul teritorial al Cancelariei de stat sau nu.

O altă formă a controlului administrativ de legalitate este **controlul facultativ** care este efectuat de oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și reglementat de **art.65** al Legii 436 care în **alin.(1)** prevede că, până la data de 10 a fiecărei luni, secretarul consiliului transmite oficiului teritorial al Cancelariei de Stat lista actelor emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă, iar **alin.(2)** prevede că oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate supune controlului legalității orice act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu în termen de 30 de zile de la data primirii listei actelor emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă. Și în acest caz legiuitorul a utilizat sintagma „*poate supune controlului legalității*” oferind oficiului teritorial al Cancelariei de Stat dreptul de a decide să inițieze procedura de control al legalității actelor administrative emise de primar sau de președintele raionului în luna precedentă ori nu. S-ar impune a se reflecta asupra întrebării dacă nu cumva lipsa obligativității de a supune controlului legalității actele administrative care nu constituie obiectul unui control obligatoriu, dar sunt ilegale și reprezintă prin consecințele sale finale, nu doar o încălcare a prevederilor legale, dar și încălcarea drepturilor solicitantului actului administrativ.

Menționăm, că și în cadrul controlului facultativ oficiul teritorial al Cancelariei de Stat este obligat prin norma constituțională la care am făcut referință mai sus să supună controlului de legalitate orice act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu, dar poate forma obiectul unei sesizări pe motivul că este un act administrativ ilegal fie emis de primar sau de către președintele raionului.

A treia formă de control administrativ de legalitate este prevăzută de **art. 66** al Legii 436 este **controlul solicitat de autoritatea administrației publice locale**. Astfel, potrivit **alin.(1)** consiliul local de nivelul întâi sau al doilea poate solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat să verifice legalitatea oricărui act adoptat de autoritatea executivă respectivă în cazul în care consideră că acesta este ilegal, iar potrivit

**alin.(2)** în cazul în care consideră că decizia consiliului local este ilegală, primarul, președintele raionului sau secretarul poate solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat efectuarea unui control al legalității și/sau instanța de contencios administrativ.

În viziunea noastră, prin adoptarea **art.66** din Legea 436 legiuitorul a urmărit scopul de a pune la dispoziția autorităților administrației publice locale o procedură de înlăturare a pasivității și inacțiunilor autorităților administrative, pentru a le obliga să sesizeze oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, care să verifice legalitatea oricărui act administrativ adoptat de autoritatea executivă sau consiliul local în cazul în care consideră că acesta este ilegal. Însă și în **art.66** este folosită sintagma „*poate solicita*” contrar principiului legalității, ori în toate cazurile, când se prezumă că un act administrativ adoptat sau emis de consiliul local sau autoritatea executivă este ilegal autoritățile administrative sunt obligate să inițieze procedura de control al legalității actului administrativ.

**Controlul solicitat de persoanele vătămate** este altă formă de control al legalității actelor administrative reglementată de **art.67** al Legii 436, care prevede că, orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis de o autoritate a administrației publice locale poate solicita la cerere efectuarea de către oficiul teritorial al Cancelariei de Stat a controlului legalității actului administrativ emis sau adoptat de autoritățile administrației publice invocând în cerere normele legale încălcate de autoritatea administrativă.

Totodată, menționăm că persoana vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate a administrației publice locale, printr-un act administrativ este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ în condițiile stabilite de Legea contenciosului administrativ.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate contesta actele administrative emise de autoritățile publice locale, din oficiu sau la cererea persoanelor vătămate, cu respectarea termenelor și procedurii stabilite de **art.68-69** din Legea nr.436. Astfel, termenul de control al legalității actelor administrative potrivit Legii 436, inclusiv de declanșare a procedurii de control, notificare, examinare a notificării și sesizare a instanței de contencios administrativ care este prevăzut ca termen general de

30 de zile în viziunea noastră este prea lung. În acest sens considerăm că pentru actele administrative cu caracter individual termenul de sesizare în contenciosul administrativ trebuie redus până la 20 de zile de la data comunicării actului administrativ, în acest termen fiind incluse procedurile de notificare și examinare a notificării de către autoritatea emitentă, care este un termen rezonabil pentru fiecare etapă, pentru actele administrative cu caracter normativ termenul pentru procedurile de notificare și examinare a notificării de către autoritatea emitentă să fie mărit până la 60 de zile, iar contestația actelor administrative cu caracter normativ va rămâne imprescriptibilă.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat sau, după caz, primarul ori Guvernul, în cazul în care consiliul local de nivelul întâi adoptă în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ, prin hotărâri definitive, întrucât încălcău grav prevederile Constituției sau ale legislației în vigoare, sînt în drept să se adreseze în instanța de contencios administrativ cu cerere pentru constatarea circumstanțelor menționate potrivit **art.25 alin.(1) lit.a)** și **alin.(2)** din Legea privind administrația publică locală. Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și Guvernul, de asemenea, pot solicita constatarea circumstanțelor ce justifică dizolvarea consiliului raional potrivit **art.48 alin.(1) lit.a)** și **alin.(2)** din Legea privind administrația publică locală.

În concluzie, efectuarea controlului administrativ de legalitate prin formele sale reglementate prin lege, din odiciu sau la cerere, este o obligație a oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, dar nu un drept, iar în acest articol am recurs doar la o prezentare sumară a unor aspecte referitoare la formele controlului de legalitate a actelor administrației publice locale conform legislației în vigoare a Republicii Moldova.

### **Referințe bibliografice:**

1. Rozalia-Ana Lazăr, Legalitatea actului administrativ.Drept românesc și drept comparat.Editura All Beck, București 2004, 211 pag.
2. Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, Contenciosul administrativ, Ed. Cartier, Chișinău, 2004, 231 pag.
3. Ana Muntean, Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene. Proiecții în dreptul român. Ed. Universul Juridic, București, 2014, 388 pag.

# THE CHALLENGES OF DEMOGRAPHIC SITUATION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF THE MIGRATION PROCESSES

**Vasile Andries,**

*PhD, associate professor. State University of Moldova,  
Faculty of International Relations,  
Political and Administrative Sciences,  
Department of Political and Administrative Sciences,  
andriesvasile@yahoo.fr*

**Victoria Bevziuc,**

*PhD, lecturer. State University of Moldova,  
Faculty of International Relations,  
Political and Administrative Sciences,  
Department of Political and Administrative Sciences,  
victoriabevziuc@yahoo.ro*

*This article seeks to realize a research of the Russian Federation demographic situation by its tendencies to harmonize the migration processes. The Russian Federation is a diverse, multiethnic society that has been confronted with a lot of problems regarding the demographic situation. According to the internal and external data the Russian Federation has the lack of labor working persons due to the decreasing number at the population level. To assure the positive result it's important to improve the implication of the both parts: one side, the main goal of demographic politics of state needs to be the protection of identity of that segment of the population and an equilibrate naturalization by accommodation in the community States; other side, the migration processes to be in accordance with the internal conditions of the democratic States.*

**Keywords:** *demography, migration, minority, communities, birth rates, etc.*

In the early '90 of the 20th century, the political situation in Russia has been liberalized, and in this context arose the phenomenon of emigration to the West. At the same time, that process had not seriously affected the demographic situation, the flow being less than 100 thousand individuals annually<sup>5</sup>. The balance continues to be positive, provided by the immigration of the ethnic Russians from the former Soviet Republics.

We can assert the several stages on the migration processes in Russia and ex-USSR.

1. The first half of the , 90 years. The political character of this stage was being marked by the emigration of the ethnic Russian and Slavic population from a number of the independent States. Thus from Kazakhstan went 1.76 million people, from Uzbekistan-812 thousand, from Tajikistan-384 thousand, from Kyrgyzstan-344 thousand, from Turkmenistan-149 thousand, from 412 thousand, Georgia-Azerbaijan-Armenia-403 thousand, 231 thousand, Ukraine-Moldova-400 thousand, 108 thousand, Latvia -120 thousand, Estonia-Lithuania-71 thousand, 54 thousand<sup>6</sup>.

Thus, in the period of 1989-2004 in Russia returned 5,430 thousand of the ethnic Russians immigrants that have been emigrated in the '89-96 years. But in the second half of the '90 years the political migration volume dramatically was reduced, that decrease being conditioned on the one hand, by the economic crisis and on the other hand-by the hard legislation in granting citizenship, also by the economic problems and contemptuous, or at least by the intolerant attitude of the authorities. Moreover, in the 1998-2002 years, over two million of those who return have left Russia<sup>7</sup>.

2. The beginning of the early 2000. That period had been characterized by the problems of the economic nature, through the work mi-

<sup>5</sup> Dolgih, E.I. Ėmigracia iz Rossii. <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/09/dol/>

<sup>6</sup> Naselenie Rossii.2003-2004. Odinnadcatyj ežegonyj demografičeskij doklad. Moskva. Nauka, 2006. p. 314-317

<sup>7</sup> Rybakovskogo L.L. Transformacija migracionnyh processov na post-soveskom prostranstve. // Monografičeskoe issledovanie. ISPI RAN /- Moskva, Academia, 2009. p. 19-20

gration and it was being marked by shifting mostly the seasonal and temporary workers (three months).

In the mid-'90 of 20th century, Russia (in particular the urban centers and central parts) started to be invaded by the migrant workers from the newly independent States. The numbers of migrant workers differ from one source to another. According to the Federal Migration Service, there are included in the figure more than 5 million, and the World Bank report from 2010 was stressed the presence of 12.5 million of the migrant workers, 80 percent of which were illegal<sup>8</sup>. The number of Moldovan migrants workers has been estimated at 350 000. Beyond the impossibility of regulating migration flows according to the proposed criteria, the federal authorities have not been able to control them.

The financial crisis in 1998, as well as the socio-economic context has dramatically reduced the flow of uncertain foreign workers. According to the Migration Study Center the population growth in 1994 due to the migration criteria was estimated to a million people per year, after which it has been reduced to a half of million workers, and in the early 2000, this number represented only 100 thousand.

The demographic decline was recorded due to the statistic's number. According to the statistical data, in spite of immigration, the number of population in the 2002 year was reduced by 1.8 million in comparison with 1989, where the mortality proportion surpassing the birth rate from four to three<sup>9</sup>. Therefore, the new President Vladimir Putin has intervened with the legislative initiative in the 2001 and the concept of demographic development of the Russian Federation was adopted by the year 2015. There were outlined three strategic directions: reducing mortality (especially to that infantile), stimulating the birth rate (by ensuring social package), and the management of migration flows.

---

<sup>8</sup> Baškatova A. Rossijskie gastarbajtery vyrvalis' v lidery. // Nezavisimaja Gazeta, 10 nov., 2010, ([http://www.ng.ru/economics/2010-11-10/4\\_gastarbaiter.html](http://www.ng.ru/economics/2010-11-10/4_gastarbaiter.html)), [http://www.globaltrouble.ru/demograficheskaya\\_problema/demograficheskaya\\_obstanovka\\_v\\_rossii.html](http://www.globaltrouble.ru/demograficheskaya_problema/demograficheskaya_obstanovka_v_rossii.html)

<sup>9</sup> Fedjukin I. Demografičeskaja situacija, , [http://www.archipelag.ru/ru\\_mir/ostrov-rus/demography-position/concept\\_demography\\_2025/demography\\_situation/](http://www.archipelag.ru/ru_mir/ostrov-rus/demography-position/concept_demography_2025/demography_situation/)

In the first two frameworks were recorded some progress, although the radical change has not occurred. Thus, the infant mortality has been reduced from 14.5 cases per 1,000 children in 2000, to the 11 cases in 2006 (in France this rate- was recorded to 4 cases). The birth rate has been increased. If in 1999 at the number of thousand inhabitants were born 8.3 children, then started to 2006 this number has been increased to 10.4<sup>10</sup>.

In the sphere of migration shall be stipulated the stimulating conditions of migrants from CIS countries, by simplifying the procedures for legalization and adjustment. All these conditions were meant to regulate flows on the basis of several criteria: sex, age, specialty, etc. In this respect were adopted the series of normative acts, the majority of them being non-functional. Their application was diminished by the bureaucracy and technical factors. The police officials, the employers and the representatives of underworld have been gained the fabulous profits of the illegal migrants. Moreover, some of the foreign workers were dispossessed of the identity documents and turned into the slaves.

Therefore, the migration strategies from the period of the 2000-2012, have not contributed to the legalization of the status of foreign workers and have not resolved the demographic problem. According to the data surveys, Russia will continue to lose population while the neighbor's countries will record the growth of the demographic index. According to UN estimating prognostics, in the 2050 year the population will be of only 116 million inhabitants<sup>11</sup>.

At the same time, it has been estimated for considerable growth in the population number from the countries such as Turkey and Iran, which in 2050 will be achieved the turnover of 97 million. The neighbors would represent a major challenge due to the geopolitical aspect, in terms of the Muslims exportation (Even Turkey during the period of

<sup>10</sup> Russia, National Human Development Report: Russian Federation, 2008 // UN Development Programme. — Moscow: UNDP, 2009, [http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/europethecis/russia/NHDR\\_Russia\\_2008\\_Eng.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/europethecis/russia/NHDR_Russia_2008_Eng.pdf))

<sup>11</sup> Gel'bras V. Kitajcy v Rossii: skol'ko ih? // Dmoskop Weekly. — 2001. — № 45—46. — 3—16 dek. (<http://www.demoscope.ru/weekly/045/rossia01.php#a01>).

Erdogan gradually abandons the principles of secular state). No less alarming is the increase of the number population of China (1.3 billion). Thus, to the East of Ural Mountains live only 25 million people, and to the East of Lake Baikal only 5 million, while the population number of the three Chinese neighboring regions is equal to the population of the Russian Federation. In the mid-of the '90 in the Russian mass media one of the most popular theme was China expansion on the territories from the Siberia and the Far East. There was popular the idea of the massive penetration of the Chinese people in their regions through the marriage with the Russian girls and the phenomenon regarding the purchase of the land, being estimated an excessive number up to the several million. This concern was stressed even at the official level by the controversial Deputy Prime Minister Rogozin D. and Governor of Khabarovsk Ishaev V. Some even argued that the massive penetration of the Chinese people in the Eastern Russia is nothing more than a secret strategy of Beijing to colonize and to annex the regions (it is true that many Russian women prefer marriage to the Chinese, who are more responsible and moderate in the alcohol consumption).

In reality, the number of the Chinese people in Russia is approximately 300 thousand and these population are concentrated in the Asian side but not in the EU, particularly in Moscow. The Chinese people came initially to this territory as «merchant», they were settled in the Cerkizov square. Professor Ghelibras V. believes that the Chinese migration is not a project of colonization but is a particular form of movement of the labor forces that assigns the trade flows of goods<sup>12</sup>. There it is not excluded that the Russia and Moscow in particular, to be used as a bridge to move to the Europe.

In regards to the Far East, obviously that the China has economic interests in the region and indeed there may be the concerns caused by the demographic supremacy of China and by the illegal trade. But the fear must not be conditioned by the Chinese migration but by the Russians exodus. The process of depopulation of Siberia and the Far

---

<sup>12</sup> Gel'bras V. Kitajcy v Rossii: skol'ko ih? // Dmoskop Weekly. — 2001. — № 45—46. — 3—16 dek. (<http://www.demoscope.ru/weekly/045/rossia01.php#a01>).

East began immediately after the collapse of the Soviet Union, and the first post-Soviet decade was marked by the population decrease that has occurred and was recorded being for six times faster than the average in the Federation.

So, Far North and the Far East have lost the 2.5 million inhabitants. The northern part of the territory of European Russia was left by the more than the 1 million people. The population of the Magadan Oblast and Chukotka has been reduced by two-thirds. The Chita oblast and Primorsky Krai, which have bordering with China, were lost over a quarter of a million inhabitants<sup>13</sup>.

The created situation was preoccupied more specialists in the field, the loss of geopolitical status was categorized by the Russians experts as a major challenge to their national security. In this respect we will expose some ideas approached by the Dugin A. In his opinion, the Russian people are understood due to the ethnic criteria in the demographic decline, which may lead to catastrophe for both the nation and the Empire. Under the terms of the southern Eurasian demographic growth, there can occur on the removal of Russian Empire Central positions, eroding the nation's homogeneity and turning it into an ethnic minority. The most serious situation is in the Siberian and Far East regions, which is controlled not only on the political and ethno-demographic level but also there are the danger made by the southern invasion. In order to avoid such consequences, it is necessary to adopt the political demographic growth strategy and to contribute to the uniform distribution of the Russian ethnicity. According to this, particular importance shall be stressed to the nationality criteria and whose principles that are important to be conceptualized. There must not be done the operation just with the political categories, but mostly with the ethnic dimensions, the ethical-religious. The Russians must identify themselves primarily with the Orthodox religion, secondly with the Russian nation and only in the end with the individual<sup>14</sup>.

The population census data from 2002 illustrates the percentage decrease (although not dramatically) of Russian Federation ethnics and

---

<sup>13</sup> Trenin D. Post-imperium: evrazijskaja istorija. Moskovskij Centr Karnegy. Moskva. Rossijskaja političeskaja ěnciklopedija (ROSS PĚN), 2012, p.262.

<sup>14</sup> Dugin A. Osnovy geopolitiki. M.: ARTOGEJA – centr, 2000. P.146

the increasing Muslim number population in general in the North Caucasus, Tatarstan, Bashkortostan. According to the some studies, the number of representatives of the Muslim peoples in 1959 was 7 million (6% of the total), in 1970 to 9 million (7%) in 1979 to 10 million (7%) in 1989 to 12 million (8%) in 2002 to 15 million (10%). In the perspective if this trend would be maintained in Russia to the 2025 should be estimated 130 million people, of whom 20-million Muslims, and in 2050-110 million, of which 30 Muslims. These prognostics take into account only the demographic increase of the traditional peoples of the Federation, and not the migration factor<sup>15</sup>.

According to the expert's index, if the number of slave population and Orthodox Russia would fall below 100 million Russian people would doom to irreversible degradation<sup>16</sup>.

At the same time, the mega polis regional and urban centers such as (Stavropol, Krasnodar, and Rostov) are becoming increasingly the multiethnic society, while the ethnic republics are becoming more uniform in appearance. Thus, in the North Caucasus in the 1989-2002 the population number has increased by 25%, while the number of the ethnic Russians in the region decreased by 27%. The exodus of Russians has seen as the mass proportions from a number of Republics. Thus, the Russian population has been reduced from 25% to 2% in Chechnya, from 13% to 1% in Ingushetia, from 9% to 5% in Dagestan and North Ossetia from 30% to 23%<sup>17</sup>.

The decreasing of the Russian number and the ethno-linguistic homogenization from the North Caucasian Republics, has been leading to the fragmentation of the indigenous population and diminishing of the cultural and affective ties with the rest of the Federation, which could lead to their disintegration and the formation of a specific identity. For example, Chechnya has already become a closed area and most Russians do not manifest any desire to visit it. Basically, the Republic

<sup>15</sup> Komu vygodna islamizacija Rossii? <http://www.politrus.com/2012/08/14/russia-islam/>

<sup>16</sup> Tiškov V. Russkoe naselenie respublik Severnogo Kavkaza. // [http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/kollektivn/puti\\_mira\\_/russkoe\\_na.html](http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/kollektivn/puti_mira_/russkoe_na.html).

<sup>17</sup> Trenin D. Post-imperium: evrazijskaja istorija. Moskovskij Centr Karnegy. Moskva. Rossijskaja političeskaja ěnciklopedija (ROSS PĚN), 2012, p.262.

represents the foreign federal subject, being associated with a neighboring state. At the momentum, on the nationwide level gains popularity, such phenomenon as the xenophobia, the islamophobia and the caucazophobia. Many Russians are beginning to identify the Caucasians, in particular, the Muslims with the foreigners<sup>18</sup>.

In the year 2010, the birth rate in Russia was only 40% of the required number of natural growth, and the mortality index exceeded the global average index with 50%. The men average life has been reduced by 13.5 years to 58.9 years and of the women average life reached the age of 72 years, reducing with 7.4<sup>19</sup>. The decrease of the population number and in particular of the working able population, including the qualified specialists in the field of new technologies leads to decay. This phenomenon will have repercussions for the economic development, taking into account the fact that in 2008, the labor productivity in the Russia constitutes only 25% of the U.S. level.

In the 2011 year, Putin has formulated the idea of the creation of 20 million new technological jobs by the 2020 year in order to offset the demographic deficit. Many experts do not consider enhancing productivity could compensate the shortage of workforce, which has been manifested in a number of important areas, such as the metallurgy, the textiles, the wood processing, etc. To fill this failure, Russia would need about 15 million of the foreign workers, which constitutes the 10% of its population.

Until the 2007 the decrease did not seriously affected the demographic category of the working able population, being approximately estimated to the 300 thousand people per year, since 2008 year the mortality level has doubled and was affected the work force. Therefore, the economic system began to record a deficit of working people. Although the various scenarios are formulated to overcome the crisis on the labor market, as well as the restructuring of the economy and the development of the technical progress or supporting the birth rate, the migration factor remains to be the basic source of meeting the require working forces on the market place.

---

<sup>18</sup> Dugin A. *Osnovy geopolitiki*. M.: ARTOGEJA – centr, 2000. P.263

<sup>19</sup> *Ibidem*, p.268

In the 2006 year was released the program for the support of Compatriots (State programmer for voluntary return by supporting the Russian Federation citizens who are living abroad) which provided the return to the homeland of the Russian population. Many experts considered that the project failed, they were coming up with one of the following arguments. Firstly, it had insufficient funding and lack of the implementation mechanisms (housing, employment in the field of employment, financing adaptation process, etc.). Secondly, it was not proposing to the most attractive location regions (over 90% of repatriates have preferred the European zone of the Russian Federation, of which 80%- preferred Kaliningrad oblast). And finally, thirteen arguments were that the regions, in particular at the national republics level have largely refused to accept the repatriation. At the beginning of the 2017 year the seventeen Federal subjects have decided still against this policy (the vast majority of expense was put on their responsibilities)<sup>20</sup>.

Many analysts shared the opinion that the project of the geopolitical repatriation was rather than, the expression of the no imperial policy (most empires have achieved a political comeback to the settlers). In addition, it was also a component of the electoral strategy, which stressed that the State institutions-were not indifferent towards the homeland of the former citizens, having a populist character.

The idea of repatriation was considered an alternative solution to invasion of Russia by the foreign workers from the CIS countries to the other nationality and which would have the effect of changing the ethnic perspective. Therefore, the migration policy could be focused on the reducing or preventing the unwanted immigration flows and, in particular, the illegal ones. It is considered that one of the Russian ethnic factors that should promote the alternatives for the demographic reduction at the federal level would be the migration policy.

Since the , 90 years of XX century, the many ethnic Russians have returned to the motherland, but they have been clashed with the number of social and economic problems. Thus, by the 2000 year, approximately three million Russians who have returned to the country on

---

<sup>20</sup> Šustov A. Sootečesnikov stalo bol'še. Rastet ėmigracija ruskikh iz Central'noj Azii. <http://www.ca-portal.ru/article:2785>

an individual basis, had an uncertain legal status and could not acquire citizenship. This situation was due to the influx of the migrant labor to the other nationality that was prompting by the Russian authorities in order to adopt a limited migration policy.

During the 2006-2010 years, as a result of the formation of a negative attitude towards the labor migration, the demographic problem have been registered the intensification (including the distribution of uneven demographic), therefore the Russian authorities have decided to apply the repatriation policy. The action was biased and lobbying, by the economic booms. It was intended to attract the 2007-2009 period of about 150 thousand people, but until the 2011 year had returned only 61.2 thousand. The vast majority coming from Kazakhstan (31%), Uzbekistan (19%), Moldova (9.8%), Kyrgyzstan (9.1%), Armenia and Ukraine 8.7%<sup>21</sup>.

According to data for the period of the 2006-2016 years, there were repatriated approximately 146 thousand persons, of whom about 60 thousand from Ukraine (2014-2016). In addition, to the separatist region Donetsk and Lugansk fled 1.1 million people. Therefore, no policy of repatriation due to an increase in the population number of the Russian Federation, as the number of refugees and the annexation of the Crimea led, with the effect from 1 January 2017 figure to the 146.8 million inhabitants.

At the same time, the natural increase of the population was below on the any level. Thus, in 2016 were registered 1893000 of births and 1888000 for deaths. Therefore, natural increase was only to the 5 000 inhabitants. In addition, comparing to the 2015 year, the births decline was recorded with 51 children. The biggest demographic challenge for Russia is expected in 2023, when the number of women aged between 20 and 29 years will be reduced by about 500 thousand annually, and the mortality index will reach to the figure of 14 persons at 1000 inhabitants<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> V demografii Rossii prozvenel trevožnyj zvonok. <https://www.nakanune.ru/articles/112581/>

<sup>22</sup> Šustov A. Sootečesnikov stalo bol'she. Rastet ėmigracija ruskikh iz Central'noj Azii. <http://www.ca-portal.ru/article:2785>

Evidently the „father of the nation” in 2007 undertook the series of strategic actions and in order to redress the situation. A prime objective was the reduction of infant mortality and must admit that it has been done successfully. Thus, in 2016 were recorded only six deaths from 1,000 children aged up to one year (the EU average is four).

Another objective was to stimulate the births number by increasing the mother’s capital program in 2007 year, which consists of the provision of substantial financial support after the first child subsequent births. Initially the given amount of 250000 rubles for birthdays, was the equivalent of 10160\$, being indexed until the year 2016 to the 453000 (approx. 6860\$, despite of the indexation the estimated amount was been reduced approx. with 3300\$).

Obviously, in the first five years there were recorded the important changes on the births index of second and third child were increased by 40%, and obtained the certificates of maternal capital about six million families. But the strategy’s successes were not enduring, as a low birth rate argument serving for the year 2016. In this respect there is some explanation and critical acclaim.

First, the devaluation has occurred, affecting the economic situation of the ruble of the categories, and the average financial support of State became unattractive. In this respect we refer both to the possibility of acquiring the real estate and the maintenance of the child costs (average house prices range from 35,000 rubles per square meter in non-landmark regions to 208,000 in Moscow, therefore, about two square meters in the capital can be purchased on the basis of the state contribution).

Secondly, the increase of the birth rate was recorded mainly in the framework of the family support, becoming the only source of income. According to the some expert’s points, this situation can be very dangerous to the nation geophone. In addition, these categories do not use the financial resources as intended (purchase of the real estate, the education, the health care, the retirement fund).

Therefore, from this perspective of the constructing communal facilities currently the Russian authorities examined the question regarding the continuation or the cessation of the project. Therefore, the only source to increase the labor migration population remains the migration

from the CIS countries, but this market can still be attractive only for the Asian citizen.

### **Referințe bibliografice:**

1. BAŠKATOVA A. Rossijskie gastarbajtery vyrvalis' v lidery. // Nezavisimaja Gazeta, 10 99nov., 2010, ([http://www.ng.ru/economics/2010-11-10/4\\_gastarbaiter.html](http://www.ng.ru/economics/2010-11-10/4_gastarbaiter.html)), [http://www.globaltrouble.ru/demograficheskaya\\_problema/demograficheskaya\\_obstanovka\\_v\\_rossii.html](http://www.globaltrouble.ru/demograficheskaya_problema/demograficheskaya_obstanovka_v_rossii.html)
2. DUGIN A. Osnovy geopolitiki. M.: ARTOGEJA – centr, 2000.
3. DOLGIH. E.I. Ėmigracia iz Rossii. <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/09/dol/>
4. FEDJUKIN I. Demografičeskaja situacija, , [http://www.archipelag.ru/ru\\_mir/ostrov-rus/demography-position/concept\\_demography\\_2025/demography\\_situation/](http://www.archipelag.ru/ru_mir/ostrov-rus/demography-position/concept_demography_2025/demography_situation/)
5. GEL'BRAS V. Kitajcy v Rossii: skol'ko ih? // Dmoskop Weekly. — 2001. — № 45—46. — 3—16 dek. (<http://www.demoscope.ru/weekly/045/rossia01.php#a01>).
6. NASELENIE ROSSII.2003-2004. Odinnadcatyj ežegonyj demografičeskij doklad. Moskva. Nauka, 2006.
7. Komu vygodna islamizacija Rossii? <http://www.politrus.com/2012/08/14/russia-islam/>
8. RYBAKOVSKOGO L.L. Transformacija migracionnyh processov na postsoveskom prostranstve. // Monografičeskoe issledovanie. ISPI RAN /– Moskva, Academia, 2009.
9. RUSSIA, National Human Development Report: Russian Federation, 2008 // UN Development Programme. — Moscow: UNDP, 2009, [http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/europethecis/russia/NHDR\\_Russia\\_2008\\_Eng.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/europethecis/russia/NHDR_Russia_2008_Eng.pdf)
10. ŠUSTOV A. Sootečesnikov stalo bol'se. Rastet ėmigracija ruskih iz Central'noj Azii. <http://www.ca-portal.ru/article:2785>
11. TRENIN D. Post-imperium: evrazijskaja istorija. Moskovskij Centr Karnegy. Moskva. Rossijskaja političeskaja ėnciklopedija (ROSS PĖN), 2012, s. 269.
12. TIŠKOV V. Russkoe naselenie respublik Severnogo Kavkaza. // [http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/kollektivn/puti\\_mira/\\_russkoe\\_na.html](http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/kollektivn/puti_mira/_russkoe_na.html).
13. V demografii Rossii prozvenel trevožnyj zvonok. <https://www.nakanune.ru/articles/112581/>

## ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

**Александру Сосна,**  
доктор права, преподаватель юридического факультета,  
Молдавского Государственного Университета

*The relevance of the topic is conditioned by the need to reform the legislation regulating the activities of central and local public administration bodies. The rapprochement of the Republic of Moldova with the European Union is possible only in the conditions of the state, in which structures with a high hierarchy are replaced by decentralized, transparent and flexible structures based on the rule of law, civil rights and freedoms.*

*The decentralization of power and the empowerment of local public administration by real power will ensure the comprehensive development of the regions.*

**Keywords:** *local public administration authorities, central public administration authorities, local autonomy, financial and budgetary autonomy, principles of administrative decentralization, financial decentralization.*

*Актуальность темы обусловлена необходимостью реформирования законодательства, регулирующего деятельность центральных и местных органов публичного управления. Сближение Республики Молдова с Европейским Союзом возможно только в условиях государства, в котором структуры с высокой иерархией заменены на децентрализованные, прозрачные и гибкие структуры, основанные на верховенстве закона, гражданских прав и свобод.*

**Ключевые слова:** *органы местного публичного управления, органы центрального публичного управления, местная автономия, финансовая и бюджетная автономия, принципы административной децентрализации, финансовая децентрализация.*

Децентрализация власти и наделение органов местного публичного управления реальной властью обеспечит всестороннее развитие регионов.

В статье освещаются некоторые аспекты финансовой децентрализации, осуществляемой в соответствии с законом РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы».

Национальная стратегия децентрализации – Приложение 1 к закону РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы» определяет среднесрочные цели и задачи по реализации приоритета, связанного с децентрализацией власти и обеспечением местной автономии в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления (далее – Европейская хартия), ратифицированной Республикой Молдова 16 июля 1997 года[ 1].

В Республике Молдова после ратификации Европейской хартии местного самоуправления были приняты следующие законы:

1. «О местном публичном управлении» № 436-XVI от 28.12.2006 года[2 ].
2. «Об административной децентрализации» № 435-XVI от 28.12.2006 года[3 ].
3. «О местных публичных финансах» № 397-XV от 16.10.2003 года[4 ].

Децентрализация предполагает децентрализацию услуг и полномочий, финансовую децентрализацию, имущественную децентрализацию.

Принципы административной децентрализации установлены ст. 3 закона РМ «Об административной децентрализации», согласно которой административная децентрализация осуществляется на основе следующих принципов:

- а) принципа местной автономии, предусматривающего гарантирование права и реальной способности местных органов публичной власти регламентировать и управлять в соответствии с законом под свою ответственность и в интересах местного населения существенной частью общественных дел;

б) принципа субсидиарности, предусматривающего осуществление общественных функций органами власти, находящимися ближе всего к гражданам, за исключением случая, когда вмешательство органов власти высшего уровня явно предпочтительнее, что вытекает из размера и характера функций и необходимости обеспечения эффективности общественного мероприятия;

с) принципа справедливости, предусматривающего гарантирование равных условий и возможностей для всех местных органов публичной власти в целях достижения при осуществлении своих полномочий поставленных задач;

д) принципа полноты полномочий, предусматривающего, что любые полномочия, предоставляемые местным органам публичной власти, должны быть полными и исключительными, их осуществление не может быть обжаловано или ограничено другим органом власти, кроме как в предусмотренных законом случаях;

е) принципа соответствия полномочий ресурсам, предусматривающего, что финансовые и материальные ресурсы, выделенные местным органам публичной власти, должны соответствовать размеру и характеру предоставленных им полномочий в целях обеспечения эффективного осуществления последних;

ф) принципа финансовой солидарности, предусматривающего финансовую поддержку со стороны государства наименее развитых административно-территориальных единиц, в частности, путем применения механизмов справедливого распределения финансовых средств;

г) принципа институционального диалога, предусматривающего осуществляемые государством информирование и согласование с местными органами публичной власти в разумный срок в процессе планирования и принятия решений через их общественные структуры по любым вопросам, касающимся их непосредственно или связанных с процессом административной децентрализации;

h) принципа партнерства между публичной и частной, публичной и гражданской сферами, предусматривающего гарантирование реальных возможностей сотрудничества между правительством, местными властями, частным сектором и гражданским обществом;

і) принципа ответственности органов местного публичного управления, предусматривающего обязанность реализации в пределах возложенных на эти органы полномочий, установленных законом минимальных стандартов качества предоставляемых общественных и общественно-полезных услуг, относящихся к компетенции данных органов.

Деятельность органов местного публичного управления регулируется, главным образом, законом РМ «О местном публичном управлении» № 436-XVI от 28.12.2006 года.

В соответствии со ст. 1 закона РМ «О местном публичном управлении» в настоящем законе следующие основные понятия употребляются в значении:

*местное сообщество* - совокупность жителей административно-территориальной единицы;

*местное публичное управление* - совокупность местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы;

*органы местного публичного управления первого уровня* - совокупность органов публичной власти, созданных и действующих на территории села (коммуны), города (муниципия) для защиты интересов и решения проблем местных сообществ;

*органы местного публичного управления второго уровня* - совокупность органов публичной власти, созданных и действующих на территории района, муниципиев Кишинэу и Бэлць, автономного территориального образования с особым правовым статусом для защиты интересов и решения проблем населения соответствующей административно-территориальной единицы;

*примар* - представительная власть населения административно-территориальной единицы и исполнительная власть местного совета, избранная на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании;

*примэрия* - функциональная структура, помогающая примару осуществлять его законные полномочия;

*местный совет* - орган представительной и правомочной власти населения административно-территориальной единицы первого или второго уровня, избранный в целях решения проблем местного значения;

*председатель района* - исполнительная власть районного совета;

*аппарат председателя района* - функциональная структура, помогающая председателю района осуществлять его законные полномочия.

Согласно частям (1) и (2) ст. 3 закона РМ «О местном публичном управлении» основными принципами местного публичного управления являются принцип местной автономии и принцип финансовой автономии.

Согласно части (1) ст. 12 закона РМ «Об административной децентрализации» местные органы публичной власти пользуются в соответствии с законом финансовой автономией, принимают собственный бюджет, который не зависит от государственного бюджета и отделен от него.

Финансовая автономия выражается в том, что органы местного публичного управления принимают собственный бюджет и свободно распоряжаются собственными финансовыми ресурсами в целях осуществления своих полномочий.

В Национальной стратегии децентрализации, утвержденной законом РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы»[5], отмечается, что «в системе финансирования органов местного публичного управления имеется ряд недостатков, которые оказывают сильное влияние на местную автономию, а именно:

Ограниченная финансовая автономия в том, что касается местных налогов и сборов, недостаточный налоговый потенциал, отсутствие стимулов для расширения налоговой базы. Административно-территориальные единицы (далее - АТЕ) Республики Молдова располагают недостаточной налоговой базой, а местная экономика сталкивается с неспособностью получить доходы в до-

статочном размере. Доходы ограничены и не позволяют повысить уровень ответственности органов местного публичного управления перед местными сообществами налогоплательщиков.

Бюджетная зависимость каждого уровня публичного управления от вышестоящего, обусловленная: (I) недостаточностью собственных доходов органов местного публичного управления (далее – органы МПУ), (II) вертикальным дисбалансом, порожденным расхождениями между распределением ответственности и источниками доходов различных уровней управления».

Гарантии финансовой автономии органов местного публичного управления установлены ст. 3 закона РМ «О местных публичных финансах», которая гласит: «Бюджеты административно-территориальных единиц, представляют собой самостоятельные элементы, которые разрабатываются, утверждаются и исполняются на условиях финансовой автономии в соответствии с положениями настоящего закона и Закона о местном публичном управлении.

Сумма утвержденных (прогнозируемых) доходов, не поступивших в бюджет административно-территориальной единицы, а также произведенные из ее бюджета дополнительные расходы не восстанавливаются из бюджета другого уровня.

Доходы, поступившие в процессе исполнения бюджета сверх утвержденных в бюджете, а также сэкономленные средства по расходам остаются в распоряжении соответствующих органов публичного управления.

Всякое делегирование государством в лице Парламента дополнительных функций должно сопровождаться выделением финансовых средств, необходимых для покрытия стоимости их исполнения.

С органами местного публичного управления проводятся в установленном порядке консультации по процедуре перераспределения выделяемых им финансовых ресурсов, а также по внесению изменений в законодательство о функционировании системы местных публичных финансов».

Порядок разработки, утверждения и исполнения бюджетов административно-территориальных единиц установлен законом

РМ ««О местных публичных финансах» и законом РМ № 181 от 25.07.2014 года «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности»[6 ].

Бюджеты административно-территориальных единиц состоят из доходов и расходов.

Согласно части (1) ст. 4 закона РМ ««О местных публичных финансах» доходы бюджетов административно-территориальных единиц состоят из налогов, сборов и прочих доходов, предусмотренных законодательством, и включают:

- a) собственные доходы;
- b) специальные средства;
- c) отчисления от государственных налогов и сборов согласно процентным ставкам, установленным настоящим законом;
- d) трансферты общего назначения;
- e) трансферты специального назначения;
- f) гранты;
- g) специальные фонды.

Основным источником дохода бюджетов административно-территориальных единиц являются местные налоги и сборы, взимаемые в соответствии с Налоговым кодексом Республики Молдова № 1163-ХІІІ от 24.04.1997 года (далее – НК РМ)[7 ].

В Республике Молдова взимаются общегосударственные и местные налоги (пошлины) и сборы.

Согласно части (6) ст. 6 НК РМ в систему местных налогов и сборов входят:

- a) налог на недвижимое имущество;
- a<sup>1</sup>) приватный налог;
- b) сборы за природные ресурсы;
- c) сбор на благоустройство территорий;
- d) сбор за организацию аукционов и лотерей в пределах административно-территориальной единицы;
- e) сбор за размещение рекламы;
- f) сбор за использование местной символики;
- g) сбор за объекты торговли и/или объекты по оказанию услуг;
- h) рыночный сбор;

- i) сбор за временное проживание;
- j) курортный сбор;
- k) сбор за предоставление услуг по автомобильной перевозке пассажиров по муниципальным, городским и сельским (коммунальным) маршрутам;
- l) сбор за парковку автотранспорта;
- m) сбор с владельцев собак;
- p) сбор за парковку;
- г) сбор на санитарную очистку;
- s) сбор за рекламные устройства.

Местные налоги и сборы поступают в бюджеты административных единиц.

Расходы бюджетов административно-территориальных единиц согласно части (3) ст. 7 закона РМ ««О местных публичных финансах» утверждаются соответствующим представительным и правомочным органом только в пределах имеющихся финансовых ресурсов. Это положение не действует при получении займов, предусмотренных ст. 14 настоящего закона.

Согласно части (1) ст. 14 закона РМ ««О местных публичных финансах» исполнительные органы на основании решений соответствующих представительных и правомочных органов имеют право:

а) заключать договоры на получение краткосрочных и долгосрочных внутренних займов от отечественных финансовых учреждений и других внутренних кредиторов, а также долгосрочных внешних займов от международных финансовых учреждений для капитальных расходов;

б) брать/предоставлять из бюджетов/бюджетам, которые управляются через Единый казначейский счет, на договорной основе займы с погашением в том же бюджетном году для покрытия временного кассового разрыва;

с) предоставлять в пределах собственных доходов муниципальным предприятиям и коммерческим обществам с полностью или преимущественно муниципальным капиталом гарантии по внутренним займам от отечественных финансовых учреждений и других

внутренних кредиторов, а также по внешним займам от международных финансовых учреждений для капитальных расходов;

d) заключать договоры о принятии на себя долгосрочных долговых обязательств для рефинансирования долгосрочного долгового обязательства, договор по которому был заключен ранее, в соответствии с пунктом b) части (1) ст. 45 закона «О долге публичного сектора, государственных гарантиях и государственном рекредитовании» № 419-XVI от 22 декабря 2006 года.

Несвоевременный возврат займа, полученного органом местного публичного управления, даёт кредитору (заимодавцу) взыскать с должника (органа местного публичного управления) в судебном порядке не только долг, но и предусмотренные частью (2) ст. 619 Гражданского кодекса Республики Молдова (далее – ГК РМ) № 1107-XV от 06.06.2002 года проценты за просрочку исполнения денежного обязательства[8 ].

**Предложение.** По нашему мнению, ст. 14 закона РМ ««О местных публичных финансах» целесообразно дополнить частью (1<sup>1</sup>), обязывающей виновных должностных лиц органов местного публичного управления возмещать материальный ущерб, причиненный несвоевременным возвратом займов.

Разработка и утверждение бюджетов административно-территориальных единиц регулируется ст. 19-20 закона РМ ««О местных публичных финансах», ст. 14-22 закона РМ «О местном публичном управлении», ст. 48-56 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности».

Согласно части (2) ст. 19 закона РМ «О местных публичных финансах» бюджет административно-территориальной единицы разрабатывается ее исполнительным органом с учетом следующих положений:

a) в установленные Правительством сроки Министерство финансов направляет исполнительному органу административно-территориальной единицы второго уровня и соответствующему финансовому управлению методические указания, содержащие макроэкономические прогнозы, основные принципы государственной политики в области доходов и расходов бюджета

на предстоящий(е) год(годы) и некоторые специфические моменты исчисления трансфертов, которые предполагается выделить данным бюджетам из государственного бюджета;

б) в 10-дневный срок после получения методических указаний, предусмотренных пунктом а) настоящей части, финансовое управление должно довести до сведения исполнительных органов административно-территориальных единиц первого уровня основные принципы государственной политики в области доходов и расходов бюджета на предстоящий(е) год(годы) и некоторые специфические моменты исчисления трансфертов, которые предполагается выделить данным бюджетам из государственного бюджета;

с) в 20-дневный срок после получения методических указаний, предусмотренных пунктом б) настоящей части, исполнительные органы административно-территориальных единиц первого уровня должны обеспечить разработку прогноза всех видов налогов и сборов, подлежащих поступлению в предстоящий(е) год(годы) в соответствующую административно-территориальную единицу, а также проект бюджета административно-территориальной единицы первого уровня, который представляется финансовому управлению для анализа соответствия проекта и составления консолидированного свода проектов бюджетов административно-территориальных единиц первого и второго уровней;

д) в установленные Министерством финансов сроки финансовое управление представляет Министерству финансов консолидированный свод проектов бюджетов административно-территориальных единиц первого и второго уровней для консультаций и включения таковых в национальный публичный бюджет.

При разработке проекта бюджета административно-территориальной единицы должен учитываться также бюджетный прогноз на среднесрочный период, утвержденный Правительством.

Согласно части (3) ст. 48 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» бюджетный прогноз на среднесрочный период включает:

- а) макроэкономический прогноз,
- б) бюджетно-налоговую политику;

- с) макробюджетный прогноз;
- d) прогноз расходов.

Согласно части (1) ст. 20 закона РМ «О местных публичных финансах» исполнительный орган не позднее 1 ноября своим распоряжением представляет соответствующему представительному и правомочному органу проект бюджета административно-территориальной единицы на предстоящий год на рассмотрение и утверждение.

Согласно части (2) ст. 20 закона РМ «О местных публичных финансах» представленный на утверждение соответствующему представительному и правомочному органу проект бюджета административно-территориальной единицы, сопровождаемый пояснительной запиской, включает:

a) проект решения представительного и правомочного органа об утверждении бюджета;

b) приложения к проекту решения, в которых отражены:

- доходы и расходы соответствующего бюджета, предусмотренные на предстоящий бюджетный год;
- перечень тарифов на оказание услуг публичными учреждениями, финансируемыми из бюджетов административно-территориальных единиц;
- специальные средства, подлежащие поступлению в каждое публичное учреждение;
- специальные фонды;
- трансферты из/для других бюджетов;
- лимиты долга административно-территориальной единицы и лимит гарантий, предоставляемых органами местного публичного управления;
- предельная численность персонала публичных учреждений, финансируемых из соответствующего бюджета;

c) объем резервного фонда (резервный фонд используется согласно положению об использовании средств фонда, утвержденному в соответствии с положениями ст. 18 настоящего закона);

d) другие положения, нуждающиеся в регулировании проектом бюджета.

Представительный и полномочный орган, которым является соответствующий Совет, согласно части (3) ст. 20 закона РМ «О местных публичных финансах» рассматривает проект бюджета административно-территориальной единицы в двух чтениях.

При первом чтении представительный и правомочный орган заслушивает и рассматривает доклад исполнительного органа по проекту бюджета административно-территориальной единицы, рассматривает и утверждает общий объем доходов и расходов соответствующего бюджета.

При втором чтении представительный и правомочный орган рассматривает и утверждает:

- а) структуру доходов;
- б) расходы, их структуру и назначение;
- с) сбалансированность бюджета и источники финансирования;
- д) трансферты из/для других бюджетов;
- е) объем резервного фонда (резервный фонд используется согласно положению об использовании средств фонда, утвержденному в соответствии с положениями статьи 18 настоящего закона);
- г) перечень тарифов на оказание услуг публичными учреждениями, финансируемыми из бюджетов административно-территориальных единиц;
- h) специальные средства, подлежащие поступлению в каждое публичное учреждение;
- і) специальные фонды;
- ј) расходы, подлежащие финансированию в первоочередном порядке;
- к) лимиты долга административно-территориальной единицы и лимиты гарантий, предоставляемых органами местного публичного управления;
- l) предельную численность персонала публичных учреждений, финансируемых из соответствующего бюджета;
- т) другие положения, нуждающиеся в регулировании проектом бюджета.

Утвержденные бюджеты административно-территориальных единиц исполняются в соответствии со ст. 27 закона РМ «О местных публичных финансах».

Кассовое исполнение бюджетов административно-территориальных единиц осуществляется через казначейскую систему с отражением на отдельных счетах:

- а) поступления доходов в соответствии со структурой бюджетной классификации;
- б) осуществления расходов в пределах утвержденных ассигнований и согласно установленным назначениям.

Казначейская система, через которую осуществляются кассовое исполнение бюджетов административно-территориальных единиц и регулирование расчетов между бюджетами всех уровней, представлена Государственными казначействами территориальными казначействами. Министерство финансов на основании настоящего закона и закона о государственном бюджете на год осуществляет отчисления от государственных налогов и сборов в бюджеты административно-территориальных единиц и прямые трансферты из государственного бюджета бюджетам административно-территориальных единиц и вправе взимать в бесспорном порядке с казначейских счетов соответствующих бюджетов денежные средства в счет задолженности перед государственным бюджетом.

Трансферты специального назначения из фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц распределяются равномерно по месяцам года и выделяются ежемесячно в два этапа: первый – до десятого числа, второй – до двадцатого числа текущего месяца.

По обращению исполнительных органов и на основании решений соответствующих представительных и правомочных органов Министерство финансов может размещать остатки временно свободных средств бюджетов административно-территориальных единиц, которые управляются через Единый казначейский счет, в депозиты Национального банка Молдовы.

Отчеты об исполнении бюджетов административно-территориальных единиц регулируются частями (1)-(3) ст. 28 закона РМ «О местных публичных финансах».

Финансовое управление и/или финансовое подразделение административно-территориальных единиц составляет квартальные и годовые отчеты об исполнении соответствующих бюджетов.

Квартальные отчеты рассматриваются и утверждаются соответствующим исполнительным органом.

Отчеты о ходе исполнения бюджета административно-территориальной единицы за первое полугодие и за 9 месяцев текущего года заслушиваются на заседании ее представительного и правомочного органа.

Годовой отчет об исполнении бюджета административно-территориальной единицы рассматривается и утверждается ее представительным и правомочным органом не позднее 15 февраля следующего за отчетным года.

Финансовые управления в установленные Министерством финансов сроки представляют министерству консолидированные годовые и квартальные отчеты об исполнении бюджетов административно-территориальных единиц первого и второго уровней для включения их в отчет об исполнении национального публичного бюджета.

В соответствии с частью (1) ст. 80 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности», запрещается беспорное списание денежных средств с банковских счетов Государственного казначейства и территориальных казначейств Министерства финансов, за исключением исполнения инкассовых поручений органов, наделенных правом принудительного исполнения, приостановления операций по банковским счетам налогоплательщиков и ареста или беспорного взыскания денежных средств с банковских и/или казначейских счетов.

Согласно части (4) ст. 80 этого закона в случае несвоевременного возврата займов, рекредитованных из внутренних и внешних источников через Министерство финансов, процентных и других платежей по ним, а также средств, отвлеченных из государственного бюджета для погашения займов, предоставленных под государственную гарантию, органы, наделенные правом принудительного исполнения, приостановления операций по банковским счетам налогоплательщиков и ареста или беспорного взыскания денежных средств с банковских и/или казначейских счетов, имеют право первоочередного и беспорного взыскания непогашенных

сумм из соответствующих бюджетов и с лиц, получивших рекредитованные займы и займы под государственную гарантию.

Согласно части (6) ст. 80 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» бюджетные средства, в том числе в виде материальных ценностей, использованные бюджетными органами/учреждениями вопреки положениям нормативных актов для предоставления займа или финансовой помощи физическим и юридическим лицам, взимаются с последних в полном объеме и зачисляются в соответствующий бюджет без последующего восстановления на счетах кредиторов. За весь период пользования этими средствами с указанных лиц взыскивается в соответствующий бюджет сумма, исчисленная исходя из базисной ставки, применяемой Национальным банком Молдовы по основным краткосрочным операциям денежной политики.

Ответственность за несвоевременную уплаты платежей вы бюджет установлена частью (8) ст. 80 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности», в соответствии с которой за неуплату в установленные нормативными актами сроки платежей в бюджеты–компоненты национального публичного бюджета начисляются пени в размере и порядке, установленном Налоговым кодексом и иными законодательными актами.

Согласно части (1) ст. 228 НК РМ пеня представляет собой денежную сумму, начисленную в зависимости от величины налога (пошлины), сбора и времени, истекшего со дня, когда он должен был быть уплачен, независимо от того, был он своевременно исчислен или нет. Применение налоговым или другим уполномоченным органом пени является обязательным независимо от форм принуждения. Пеня составляет часть налогового обязательства и взыскивается в порядке, установленном для взимания налогов.

Согласно части (3) ст. 228 НК РМ размер пени определяется исходя из базисной ставки (округленной до следующего полного процента), установленной Национальным банком Молдовы в ноябре года, предшествующего отчетному налоговому году, применяемой для рефинансирования коммерческих банков посредством

операций *repri*, связанных с покупкой государственных ценных бумаг, сроком на два месяца, и увеличенной на пять пунктов.

**Заключение.** Согласно ст. 81 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» нарушение положений настоящего закона влечет в соответствии с действующим законодательством дисциплинарную, гражданско-правовую, правонарушительную или уголовную ответственность.

Данная статья является отсылочной, т.к. ссылается на виды юридической ответственности, которые установлены другими законами.

В частности, гражданско-правовая ответственность установлена Гражданским кодексом РМ, а правонарушительная ответственность установлена Кодексом Республики Молдова о правонарушениях (далее – КоП РМ) № 218-XVI от 24.10.2008 года.[9 ]

**Вывод.** По нашему мнению, юридическую ответственность, установленную КоП РМ следует именовать административной ответственностью.

#### **Библиографические ссылки:**

1. Официальный монитор РМ № 143-148 от 13.07.2012 г.
2. Официальный монитор РМ № 32-35 от 09.03.2007 г.
3. Официальный монитор РМ № 29-31 от 02.03.2007 г.
4. Официальный монитор РМ № 397-399 от 31.12.2014 г.
5. Официальный монитор РМ № 143-148 от 13.07.2012 г.
6. Официальный монитор РМ № 223-230 от 08.08.2014 г.
7. Официальный монитор РМ. Специальный выпуск от 08.02.2007 г.
8. Официальный монитор РМ № 82-86 от 22.06.2002 г.
9. Официальный монитор РМ № 3-6 от 16.01.2009 г.

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ИМУЩЕСТВА И ПОЛНОМОЧИИ – КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Александру Сосна,**  
*доктор права, преподаватель юридического факультета,  
Молдавского Государственного Университета*

**Виктория Михалаш,**  
*докторант, преподаватель юридического факультета,  
Европейского Университета Молдовы*

*The article highlights the decentralization of property and powers stipulated by the Law of the Republic of Moldova No. 68 of 05.04.2012 on the approval of the National Strategy for Decentralization and the action plan for the implementation of the National Strategy for Decentralization for 2012-2018.*

*This law determines the goals and objectives for the implementation of the priority associated with the decentralization of power and the provision of local autonomy in accordance with the European Charter of Local Self-Government of 15.10.1985, which was ratified by the resolution of the Parliament of the Republic of Moldova No. 1253-XIII of 16.07.1997.*

*The relevance of the topic is due to the need to improve the quality of the activities of local public administration by transferring to them from the central public administration authorities a part of the functions and powers, as well as the property necessary to fulfill the functions and powers transferred to them, as well as responsibility.*

**Keywords:** *decentralization, property, property right, local public administration authorities, administrative-territorial unit, public property, state property, property of administrative-territorial units, property belonging to a private sphere.*

*В статье освещается децентрализация имущества и полномочий, предусмотренная законом РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по*

*внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012 – 2018 годы».*

*Данный закон определяет цели и задачи по реализации приоритета, связанного с децентрализацией власти и обеспечения местной автономии в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления от 15.10.1985 года, которая была ратифицирована постановлением Парламента РМ № 1253-ХІІІ от 16.07.1997 года.*

*Актуальность темы обусловлена необходимостью улучшения качества деятельности органов местного публичного управления путём передачи им от центральных органов публичного управления части функций и полномочий, а также имущества, необходимого для выполнения переданных им функций и полномочий, а также ответственности.*

**Ключевые слова:** *децентрализация, имущество, право собственности, органы местного публичного управления, административно-территориальная единица, публичная собственность, собственность государства, собственность административно-территориальных единиц, имущество, относящееся к частной сфере.*

Децентрализация имущества предусмотрена законом РМ «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012 – 2018 годы»[1].

Данный закон основан на принципах Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.1985 года, которая ратифицирована постановлением Парламента РМ № 1253-ХІІІ от 16.07.1997 года[2].

В Национальной стратегии децентрализации используются и развиваются понятия, определенные в законе РМ «Об административной децентрализации» № 435-ХVІ от 28.12.2006 года[3].

Закон РМ «Об административной децентрализации» не содержит определения понятия «административная децентрализация» и лишь устанавливает принципы административной децентрализации.

Данные принципы установлены ст. 3 закона РМ «Об административной децентрализации», согласно которой административная децентрализация осуществляется на основе следующих принципов:

а) принципа местной автономии, предусматривающего гарантирование права и реальной способности местных органов публичной власти регламентировать и управлять в соответствии с законом под свою ответственность и в интересах местного населения существенной частью общественных дел;

б) принципа субсидарности, предусматривающего осуществление общественных функций органами власти, находящимися ближе всего к гражданам, за исключением случая, когда вмешательство органов власти высшего уровня явно предпочтительнее, что вытекает из размера и характера функций и необходимости обеспечения эффективности общественного мероприятия;

с) принципа справедливости, предусматривающего гарантирование равных условий и возможностей для всех местных органов публичной власти в целях достижения при осуществлении своих полномочий поставленных задач;

д) принципа полноты полномочий, предусматривающего, что любые полномочия, предоставляемые местным органам публичной власти должны быть полными и исключительными, их осуществление не может быть обжаловано или ограничено другим органом власти, кроме как в предусмотренных законом случаях;

е) принципа соответствия полномочий ресурсам, предусматривающего, что финансовые и материальные ресурсы, выделенные местным органам публичной власти, должны соответствовать размеру и характеру предоставленных им полномочий в целях обеспечения эффективного осуществления последних;

ф) принципа финансовой солидарности, предусматривающего финансовую поддержку со стороны государства наименее развитых административно-территориальных единиц, в частности, путем применения механизмов справедливого распределения финансовых средств;

г) принципа институционального диалога, предусматривающего осуществляемые государством информирование и согласование с местными органами публичной власти в разумный срок в процессе планирования и принятия решений через их общественные структуры по любым вопросам, касающимся их непосредственно или связанных с процессом административной децентрализации;

h) принципа партнерства между публичной и частной, публичной и публичной, публичной и гражданской сферами, предусматривающего гарантирование реальных возможностей сотрудничества между правительством, местными властями, частным сектором и гражданским обществом;

i) принципа ответственности органов местного публичного управления, предусматривающего обязанность реализации в пределах возложенных на эти органы полномочий установленных законом минимальных стандартов качества предоставляемых общественных и общественно-полезных услуг, относящихся к компетенции данных органов.

Децентрализация – в конституционном праве – это процесс передачи из центра на места части функций и полномочий центральных органов государства[4, ст 153].

Очевидно, что передача части функций и полномочий от органов центрального публичного управления местным органам местного публичного управления должна производиться только в порядке, установленном законами и подзаконными нормативными актами.

**Вывод.** Следовательно, под административной децентрализацией следует понимать процесс передачи отдельных функций и полномочий, принадлежащих органам центрального публичного управления, органам местного публичного управления в порядке, установленном законодательством.

Согласно части (1) ст. 109 Конституции РМ, принятой 29 июня 1994 года, публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения [5].

Национальной стратегией децентрализации предусмотрена децентрализация услуг и полномочий, финансовая децентрализация и имущественная децентрализация.

В законе РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по внед-

рению Национальной стратегии децентрализации на 2012 – 2018 годы» отмечается, что после обретения Республикой Молдова независимости в период перехода к рыночной экономике было пройдено несколько этапов имущественной реформы и имущественной децентрализации. Закон «О собственности» № 459-XII от 22 января 1991 года [6] и Земельный кодекс РМ от 25 декабря 1991 года [7] впервые ввели в систему национального права институт частной собственности, в том числе на земельные участки. Закон РМ «О приватизации» № 627-XII от 4 июля 1991 года [8] впервые предусмотрел возможность приватизации, в том числе и земельного фонда. На основании Постановления Правительства № 561 от 1 сентября 1992 года при органах местного публичного управления были созданы службы государственного землеустройства. Принятие ряда нормативных актов, касающихся режима собственности, послужили основой для реформирования имущественных отношений, перераспределения имущества, в том числе передачи имущества от центральных органов публичного управления органам местного публичного управления.

Имущественная децентрализация – это урегулированный законодательством процесс передачи имущества от центральных органов публичного управления органам местного публичного управления.

Согласно части (1) ст. 284 Гражданского кодекса Республики Молдова (далее – ГК РМ) № 1107-XV от 06.06.2002 года имуществом признается совокупность принадлежащих определенным физическим и юридическим лицам имущественных прав и обязанностей (поддающихся оценке в денежном выражении), рассматриваемых как сумма активных и пассивных ценностей, тесно связанных между собой[9].

Согласно ст. 1 закона РМ № 436-XVI от 28.12.2006 года «О местном публичном управлении» под местным публичным управлением понимают совокупность местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы[10].

**Вывод.** Следовательно, под органами местного публичного управления следует понимать административно-территориальные единицы, созданные в установленном законом порядке для защиты общих интересов населения этих административно-территориальных единиц.

Органы местного публичного управления подразделяются на 2 группы:

- 1) органы местного публичного управления первого уровня - совокупность органов публичной власти, созданных и действующих на территории села (коммуны), города (муниципия) для защиты интересов и решения проблем местных сообществ;
- 2) органы местного публичного управления второго уровня - совокупность органов публичной власти, созданных и действующих на территории района, муниципиев Кишинэу и Бэлць, автономного территориального образования с особым правовым статусом для защиты интересов и решения проблем населения соответствующей административно-территориальной единицы

В соответствии с частью (1) ст. 2 закона РМ «О местном публичном управлении» настоящий закон устанавливает и регламентирует порядок организации и функционирования органов публичного управления в административно-территориальных единицах.

Согласно части (1) ст. 3 закона РМ «О местном публичном управлении» публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности местных органов публичной власти и проведения консультаций с гражданами по важнейшим проблемам местного значения.

Деятельность органов местного публичного управления регулируется также законом РМ «О местных публичных финансах» № 397-XV от 16.10.2003 года[11].

Согласно части (3) ст. 127 Конституции РМ публичная собственность принадлежит государству или административно-территориальным единицам.

Согласно части (1) ст. 315 ГК РМ собственнику принадлежит право владения, пользования и распоряжения вещью.

Согласно части (1) ст. 285 ГК РМ вещами признаются все предметы, которые могут быть индивидуальной или коллективной принадлежностью, и имущественные права.

Согласно части (1) ст. 296 ГК РМ вещи, принадлежащие государству или административно-территориальным единицам, относятся к частной сфере, если законом либо в порядке, установленном законом, они не отнесены к публичной сфере.

Согласно части (2) ст. 296 ГК РМ к публичной сфере государства или административно-территориальных единиц относятся вещи, определенные законом, а также вещи, которые по своему характеру являются имуществом общественного пользования или имуществом, представляющим общественный интерес. В общественных интересах имущество подлежит предоставлению для государственной службы либо любой иной деятельности, удовлетворяющей нужды сообщества, без предположения непосредственного доступа последнего к использованию имущества по указанному назначению.

Согласно части (3) ст. 296 ГК РМ все богатства недр, воздушное пространство, воды и леса, используемые в общественных интересах, природные ресурсы экономической зоны и континентального шельфа, пути сообщения, а также другие вещи, определенные законом, являются объектами исключительно публичной собственности.

Вещи, относящиеся к публичной сфере, согласно части (4) ст. 296 ГК РМ являются неотчуждаемыми, на них не может быть обращено взыскание и к ним не применяется срок исковой давности. Право собственности на эти вещи не прекращается вследствие неиспользования и не может приобретаться третьими лицами вследствие приобретательской давности.

В соответствии с частью (1) ст. 13 закона РМ «Об административной децентрализации» местные органы публичной власти обладают собственным обособленным имуществом, в состав которого входит движимое и недвижимое имущество, которым они свободно распоряжаются в соответствии с законом.

Легальные определения понятий «недвижимые вещи» и «движимые вещи» содержатся в ст. 288 ГК РМ, которая гласит: «Вещь может быть недвижимой или движимой».

К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, многолетние насаждения, здания, сооружения и любые другие объекты, прочно связанные с землей, а также все то, что естественно или искусственно включено в их состав, то есть вещи, перемещение которых без причинения существенного ущерба их назначению невозможно.

Остаются недвижимыми вещами материалы, временно обособленные от земельного участка для повторного использования, до тех пор, пока они сохраняются в той же форме, а также составные части недвижимой вещи, временно отделенные от нее, если они предназначены для нового размещения. Материалы, завезенные для использования взамен старых, становятся недвижимыми вещами.

К недвижимым вещам законом могут быть отнесены и другие вещи.

Вещи, не отнесенные к недвижимым вещам, в том числе деньги и ценные бумаги, считаются движимыми вещами».

Право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи подлежат государственной регистрации в соответствии со ст. 290 ГК РМ и законом РМ «О кадастре недвижимого имущества» № 1543-ХІІІ от 25.02.1998 года[12].

Согласно части (2) ст. 321 ГК РМ в отношении недвижимого имущества право собственности приобретается, за изъятиями, предусмотренными законом, со дня внесения его в реестр недвижимого имущества.

Порядок ведения реестра недвижимого имущества установлен ст. 496-511 ГК РМ, законом РМ «О кадастре недвижимого имущества» и законом РМ № 354-ХV от 28.10.2004 года «О формировании объектов недвижимого имущества»[13].

В соответствии с частью (2) ст. 13 закона РМ «Об административной децентрализации» имущество административно-территориальных единиц разграничивается и четко отграничивается от

имущества государства в соответствии с законом или в установленном законом порядке.

В соответствии с частью (3) ст. 13 закона РМ «Об административной децентрализации» разграничение предусматривает учет имущества административно-территориальных единиц, исключительные полномочия местных органов публичной власти в принятии решений, связанных с управлением соответствующим имуществом и порядком распределения доходов, полученных в результате его использования в соответствии с законом.

Основные критерии разграничения имущества административно-территориальных единиц и имущества государства установлены частью (4) ст. 13 закона РМ «Об административной децентрализации», в соответствии с которой основными критериями разграничения имущества административно-территориальных единиц и имущества государства являются:

а) уровень значимости имущества (местного, районного или национального значения) и его важность, определяемая на основании специальных исследований, заключений и экспертиз;

б) экономическая ценность и важность имущества для развития села (коммуны), города (муниципия), района или страны;

с) использование имущества для размещения энергетических, транспортных и других систем государства, объектов электросвязи и метеослужб;

д) научная, социальная, историческая, культурная и природная ценность имущества.

Согласно части (1) ст. 14 закона РМ «Об административной децентрализации» государственная канцелярия отвечает за разработку и реализацию политики административной децентрализации, обладая при этом следующими полномочиями:

а) разработка общей стратегии и политики административной, финансовой и имущественной децентрализации;

б) осуществление технической координации и мониторинга процесса административной децентрализации совместно с центральными отраслевыми органами публичного управления и общественными структурами местных органов публичной власти;

с) сотрудничество с Министерством финансов при разработке политики финансовой децентрализации;

д) сотрудничество с другими министерствами и иными центральными административными органами при разработке и реализации стратегий административной децентрализации;

е) осуществление совместно с Министерством финансов, другими министерствами и иными центральными административными органами, а также органами местного публичного управления сбора статистических сведений, необходимых для обоснования и оценки воздействия политики административной децентрализации;

ф) разработка, анализ и актуализация по согласованию с другими министерствами и иными центральными административными органами, а также общественными структурами органов местного публичного управления минимальных стоимостных стандартов и стандартов качества общественных и общественно полезных услуг;

г) осуществление мониторинга за применением органами местного публичного управления минимальных стандартов качества при предоставлении общественных и общественно полезных услуг;

h) обеспечение делопроизводства паритетной комиссии по децентрализации;

і) дача в соответствии с законом заключений на инициативы и проекты нормативных актов об административной и финансовой децентрализации, а также о делегировании полномочий центральных отраслевых органов публичного управления местным органам публичной власти.

В Национальной стратегии децентрализации обращается внимание на частичное разграничение и неопределенность правового режима государственной собственности и собственности административно-территориальной единиц, в том числе имущества, относящегося к публичной сфере и частной сфере как государства, так и административно-территориальных единиц.

Неопределенное положение собственности административно-территориальных единиц и государственной собственности

обусловлено: а) отсутствием критериев и способов разграничения собственности; б) отсутствием норм и методологических инструкций по осуществлению разграничения; в) неясностью полномочий органов местного публичного управления в процессе разграничения; г) злонамеренным характером разграничений, осуществляемых центральными органами власти (они не учитывают имущественные интересы местных сообществ и принципы местной автономии); д) неясным правовым статусом многих категорий имущества на территории местных сообществ, в частности таких, как инженерные сети и сооружения, водопроводы, газопроводы, объекты энергетической системы и др.

Местная автономия установлена ст. 7 закона РМ «О местном публичном управлении», в соответствии с которой при осуществлении своих полномочий органы местного публичного управления пользуются автономией, закрепленной и гарантированной Конституцией Республики Молдова, Европейской хартией местного самоуправления и другими соглашениями, одной из сторон которых является Республика Молдова.

Отношения между органами центрального публичного управления и местными органам публичного управления основываются на принципах автономии, законности и гласности.

Органы местного публичного управления обладают автономией в принятии решений, организационной, управленческой и финансовой автономией, а также правом на инициативу во всем, что касается управления местными публичными делами, осуществляя свою власть в пределах подведомственной территории в соответствии с законом.

Согласно части (3) ст. 10 закона РМ «О местном публичном управлении» центральные органы публичного управления не могут устанавливать или возлагать на местные органы публичной власти какие-либо полномочия без предварительной оценки финансовых последствий, которые может повлечь исполнение этих полномочий, без консультации с местными органами соответствующего уровня и без обеспечения местного сообщества необходимыми финансовыми средствами.

Органы местного публичного управления обладают финансовой автономией. Гарантии финансовой автономии установлены ст. 3 закона РМ «О местных публичных финансах» № 397-ХV от 16 октября 2003 года, согласно которой бюджеты административно-территориальных единиц, представляют собой самостоятельные элементы, которые разрабатываются, утверждаются и исполняются на условиях финансовой автономии в соответствии с положениями настоящего закона и закона «О местном публичном управлении».

Сумма утвержденных (прогнозируемых) доходов, не поступивших в бюджет административно-территориальной единицы, а также произведенные из ее бюджета дополнительные расходы не восстанавливаются из бюджета другого уровня.

Доходы, поступившие в процессе исполнения бюджета сверх утвержденных в бюджете, а также сэкономленные средства по расходам остаются в распоряжении соответствующих органов публичного управления.

Всякое делегирование государством в лице Парламента дополнительных функций должно сопровождаться выделением финансовых средств, необходимых для покрытия стоимости их исполнения.

С органами местного публичного управления проводятся в установленном порядке консультации по процедуре перераспределения выделяемых им финансовых ресурсов, а также по внесению изменений в законодательство о функционировании системы местных публичных финансов.

В Части 2 Национальной стратегии децентрализации указано, что в основе Национальной стратегии децентрализации лежат следующие принципы:

а) основополагающие принципы европейского и международного права;

б) нормативно-законодательная база и ее практическое применение должны обеспечивать возложение на органы местного публичного управления ответственности перед населением (подотчетность) и вышестоящими административными уровнями с

гарантированием одновременно свободы на местах в принятии решений и управлении;

с) предоставление/передача полномочий органам местного публичного управления: разработка и внедрение системы менеджмента и финансирования, а также окончательное установление права собственности на имущество должны быть последующим шагом и должны определяться порядком установленных для уровней публичного управления полномочий;

d) принцип соотнесенности: действия или реформы, предлагаемые для реализации в области местного публичного управления, должны соотноситься с уже реализуемыми реформами;

e) деньги следуют за обязанностями: финансовая система должна быть адаптирована с учетом предоставления полномочий, а получаемые от предоставления услуг доходы должны направляться на административный уровень, отвечающий за их предоставление;

f) имущество следует за обязанностями: лицо, ответственное за осуществление полномочий, получает в собственность и необходимые фиксированные активы (имущество);

g) инвестиции следуют за полномочиями: административный уровень, ответственный за осуществление каких-либо полномочий, должен отвечать и за весь инвестиционный процесс в целом;

h) предоставление/передача полномочий должны гармонично сочетать субсидиарность и эффективность;

i) для консолидации справедливости и демократической ответственности перед жителями должно существовать соотношение между: (i) территорией, на которой местным органом власти предоставляется услуга, и территорией, на которой осуществляется сбор местных налогов; (ii) получателем и плательщиком («платит пользователь»); (iii) правом принятия решения и ответственностью (тот, кто принимает решение, должен отвечать и за его последствия);

j) необходимо обеспечить определенную степень территориальной сплоченности путем уменьшения несоразмерности ресурсов, имеющихся на обоих уровнях местного публичного управления;

к) финансовая система должна стимулировать собственные усилия по мобилизации налоговых поступлений;

л) мониторинг, аудит и контроль за управлением органами местного публичного управления имуществом должны быть строго регламентированными, своевременными, прогнозируемыми и эффективными и должны преследовать цель обеспечения законности, надлежащего управления и реализации общественного интереса в том, что касается земельных ресурсов и недвижимости, а также, в зависимости от обстоятельств, природных ресурсов и недр;

м) предоставление/передача полномочий, источников дохода и имущества между органами центрального публичного управления и органами местного публичного управления и между различными уровнями местного публичного управления должны быть официальными (установленными законом), четкими и стабильными с определением всех специфических ролей и функций, механизмов их выполнения и прав собственности на задействованные активы;

н) финансовая система должна обеспечивать предсказуемость, стабильность, непрерывность и автономность для обеих уровней местного публичного управления.

**Заключение.** В Национальной стратегии децентрализации акцентируется внимание и на недостаточное регулирование имущественных отношений между административно-территориальными единицами, государством и другими субъектами права, что препятствует развитию имущественных отношений местных сообществ в соответствии с принципами местной автономии и децентрализации.

#### **Библиографические ссылки:**

1. Официальный монитор РМ № 143-148 от 09.09.2012 г.
2. Официальный монитор РМ № 48 от 24.07.1997 г.
3. Официальный монитор РМ № 29-31 от 02.03.2007 г.
4. Большой юридический словарь, под ред. Сухарева А.Я., Крутских В.Е., Москва, 2004 г., стр. 153
5. Официальный монитор РМ № 1 от 12.08.1994 г.
6. Официальный монитор РМ № 003 от 30.06.1991 г.
7. Официальный монитор РМ № 107 от 04.09.2001 г.

8. Официальный монитор РМ № 135-136 от 09.12.1999 г.
9. Официальный монитор РМ № 82-86 от 22.06.2002 г.
10. Официальный монитор РМ № 32-35 от 09.03.2007 г.
11. Официальный монитор РМ № 397-399 от 31.12.2014 г.
12. Официальный монитор РМ № 44-46 от 21.05.1998
13. Официальный монитор РМ № 233- 236 от 17.12.2004 г.

# НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И РАВЕНСТВА ПОЛОВ

**Борис Сосна,**  
*доктор права, и.о. профессора юридического факультета  
Европейского Университета Молдовы*

**Тудор Дука,**  
*адвокат, Яссы, Румыния*

*The article highlights the protection of human rights and gender equality, stipulated by the Law of the Republic of Moldova No. 68 of 05.04.2012 on the approval of the National Strategy for Decentralization and Action Plan for the Implementation of the National Strategy for Decentralization for 2012-2018, other laws and international treaties.*

*The relevance of the topic is determined by its significance. The protection of human rights is one of the main tasks of a democratic state. According to part (3) of Art. 1 of the Constitution of the Republic of Moldova, adopted on June 29, 1994, the Republic of Moldova is a democratic legal state in which the dignity of a person, his rights and freedoms, the free development of the human person, justice and political pluralism are the highest values and are guaranteed.*

*Strengthening the protection of human rights, preventing and eliminating discrimination on the basis of sexual, national, linguistic and other grounds is one of the most important goals of the National Decentralization Strategy for 2012-2018.*

**Keywords:** *decentralization, human rights, discrimination, democracy.*

*В статье освещается защита прав человека и равенства полов, предусмотренных законом РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012 – 2018 годы», другими законами и международными договорами.*

*Актуальность темы обусловлена её значением. Защита прав человека является одной из главных задач демократического государства. Согласно части (3) ст. 1 Конституции Республики Молдова, принятой 29 июня 1994 года, Республика Молдова - демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.*

*Укрепление защиты прав человека, предупреждение и ликвидация дискриминации по половому, национальному, языковому и другим признакам является одной из важнейших целей реализации Национальной стратегии децентрализации на 2012 – 2018 годы.*

**Ключевые слова:** децентрализация, права человека, дискриминация, демократия.

Одной из целей Национальной стратегии децентрализации, утвержденной законом РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012 – 2018 годы» является повышение эффективности и ответственности публичного управления по отношению к населению путём более действенного применения Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.1985 года. В основе Национальной стратегии децентрализации лежит плотный подход к правам человека и равенству полов с сосредоточением на принципах участия, недискриминации, прозрачности и ответственности. Эти принципы, включая принцип оценки с точки зрения прав человека и равенства полов, применяются для уменьшения возможного отрицательного влияния реформы на некоторые группы из числа особо уязвимого населения [1].

Под децентрализацией учёные понимают «процесс передачи из центра на места части функций и полномочий центральных органов государства» [2].

Национальная стратегия децентрализации определяет децентрализацию как «непрерывный процесс самоанализа и реформы государства, цель которого состоит в оптимальном распределении ответственности и ресурсов между органами центрального пуб-

личного управления и органами местного публичного управления».

**Вывод.** Данное определение, по нашему мнению, не совсем верно. Децентрализация – это установленный законами процесс передачи части функций и полномочий от органов центрального публичного управления органам местного публичного управления.

Одним из основных принципов Национальной стратегии децентрализации являются основополагающие принципы европейского и международного права с основным упором на рассмотрение и последовательное продвижение прав и свобод человека (такими принципами являются: принцип, установленный в ст. 1 Европейской конвенции по правам человека, согласно которому государство гарантирует основные права всех лиц, находящихся на его территории; запрет дискриминации; гарантирование всем лицам права на признание их правосубъектности перед лицом закона согласно ст. 16 Международного пакта о гражданских и политических правах), равенства полов, принципов недискриминации, прозрачности и подотчетности.

В Национальной стратегии децентрализации обращается внимание на то, что хотя всё население в целом сталкивается с трудностями в том, что касается доступности и качества местных публичных услуг, лица, относящиеся к уязвимым группам, находятся в более тяжелом положении. Из-за бедности, дискриминации, стигматизации, отсутствия надлежащей институциональной и нормативной базы публичные услуги на местном уровне являются менее доступными в отношении уязвимых лиц или имеют более низкое качество в случае использования их уязвимыми лицами.

В Приложении 4 Национальной стратегии децентрализации-Концепция уязвимости указано, что в Республике Молдова уязвимые группы были выявлены на основе следующих критериев: 1) доход, 2) возраст, 3) ограниченные возможности (инвалидность), 4) язык/этническая принадлежность, 5) религия, 6) сельская местность, 7) пол, 8) род занятий. Эмпирические данные и исследования демонстрируют наличие официальных данных и многочисленных источников информации, в том числе неправительственных.

Классификация уязвимых групп населения согласно признакам, установленным на основе релевантных критериев, включает следующее:

1) бедность: а) пожилые люди; б) большие домохозяйства; в) дети;

2) возраст (подвержены социальному исключению, стигматизации, безработице): а) пожилые люди; б) молодежь;

3) ограниченные возможности (подвержены социальному исключению, стигматизации, неадекватному участию): а) лица с ограниченными психическими возможностями; б) дети с ограниченными возможностями; в) пожилые люди с ограниченными возможностями;

4) язык/этническая принадлежность (неадекватный доступ к образованию, стигматизация): а) ромы; б) болгары; в) украинцы; г) гагаузы; д) молдаване с левобережных районов Днестра;

5) религия (проблемы с регистрацией, с религиозными службами, стигматизация): а) мусульмане, б) неправославные христиане, в) иудеи;

6) сельская местность (неадекватный доступ к инфраструктуре, высокий уровень безработицы): а) дети школьного возраста, б) активная часть населения;

7) пол (стигматизация, безработица, уровень оплаты труда): а) женщины; б) жертвы торговли людьми, жертвы насилия в семье;

8) род занятий (неадекватный доступ на рынок труда): а) сельскохозяйственные предприниматели; б) молодые специалисты.

Уязвимые группы населения нередко подвергаются дискриминации.

В целях борьбы с дискриминацией были приняты следующие законы:

1. «Об обеспечении равенства» № 121 от 25.05.2012 года» [3].

2. «О деятельности Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства» № 298 от 21.12.2012 года[4].

В соответствии со ст. 2 закона РМ «Об обеспечении равенства» в смысле настоящего закона нижеуказанные понятия имеют следующие значения:

дискриминация – любое различие, исключение, ограничение или предпочтение в правах и свободах личности или группы лиц, а также поддержка дискриминационного поведения, основанного на реальных признаках, установленных в настоящем законе или предполагаемых;

прямая дискриминация – обращение с одним лицом по любому из запретительных признаков менее благоприятное, чем с другим лицом в сопоставимой ситуации;

косвенная дискриминация – любое очевидно нейтральное условие, действие, критерий или практика, ставящие одно лицо в неудобное положение по сравнению с другим лицом по установленным в настоящем законе признакам, кроме случая, когда такое условие, действие, критерий или практика объективно оправданы законной целью и средства достижения этой цели являются пропорциональными, соответствующими и необходимыми;

дискриминация по ассоциации – любой акт дискриминации, совершенный против лица, которое, хотя и не является частью категории, определенной по установленным настоящим законом признакам, связано с одним или несколькими лицами, принадлежащими к данным категориям лиц;

расовая сегрегация – любое действие или бездействие, которое прямо или косвенно приводит к разделению или различию лиц по признакам расы, цвета кожи, национальной или этнической принадлежности;

домогательство – любое нежелательное поведение, которое ведет к созданию недоброжелательной, враждебной, деструктивной, унижительной или оскорбительной обстановки, целью или результатом которого является унижение достоинства личности по установленным настоящим законом признакам;

подстрекательство к дискриминации – любое поведение, посредством которого лицо оказывает давление или проявляет определенное поведение с целью дискриминации третьего лица по установленным настоящим законом признакам;

виктимизация – любое действие или бездействие, сопровождающееся негативными последствиями в результате подачи жалобы,

предъявления иска в судебную инстанцию в целях обеспечения применения положений настоящего закона или предоставления информации, в том числе свидетельских показаний, которые касаются жалобы или иска, поданных другим лицом;

позитивные меры – временные специальные меры, принимаемые органами публичной власти в пользу какого-либо лица, группы лиц или сообщества, направленные на обеспечение их естественного развития и эффективной реализации равных возможностей в сравнении с другими лицами, группами лиц или сообществами;

разумная адаптация – любое необходимое и адекватное изменение или адаптация, которые не обязывают к несоразмерному или неоправданному решению, когда это необходимо в конкретном случае для обеспечения какому-либо лицу в установленных законом случаях осуществления прав и основных свобод в равных с другими условиях.

Согласно ст. 10 закона РМ «Об обеспечении равенства» субъектами, наделенными полномочиями в области предупреждения и борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства, являются:

- а) Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства;
- б) органы публичной власти;
- с) судебные инстанции.

Наиболее широкими полномочиями в области предупреждения и борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства обладает Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства, который является коллегиальным органом.

Согласно части (1) ст. 12 закона РМ «Об обеспечении равенства» Совет осуществляет следующие функции:

- а) рассматривает соответствие действующего законодательства стандартам по недискриминации;
- б) выдвигает предложения о внесении изменений в действующее законодательство в области предупреждения и борьбы с дискриминацией;
- с) утверждает консультативные заключения о соответствии проекта нормативного акта законодательству в области предупреждения и борьбы с дискриминацией;

d) осуществляет мониторинг порядка выполнения законодательства в данной области;

e) собирает информацию о масштабах, состоянии и тенденциях явления дискриминации на общенациональном уровне и подготавливает исследования и доклады;

f) направляет органам публичной власти предложения общего характера о предупреждении и борьбе с дискриминацией, а также об улучшении отношения к лицам, подпадающим под действие настоящего закона;

g) содействует повышению уровня информированности и осведомленности общества в целях ликвидации всех форм дискриминации в контексте демократических ценностей;

h) сотрудничает с международными организациями, имеющими полномочия в области предупреждения и борьбы с дискриминацией;

i) рассматривает жалобы лиц, полагающих себя жертвами дискриминации;

j) обращается в соответствующие органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства в отношении должностных лиц, допустивших в своей деятельности дискриминационные действия;

k) устанавливает правонарушения, содержащие элементы дискриминации, в соответствии с Кодексом о правонарушениях;

l) информирует органы уголовного преследования в случае совершения дискриминационных актов, содержащих элементы преступления;

m) способствует мирному разрешению конфликтов, возникших в результате совершения дискриминационных актов, путем примирения сторон и поиска взаимоприемлемого решения;

n) выполняет иные функции, установленные настоящим законом и положением о деятельности Совета.

Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства согласно ст. 423<sup>5</sup> Кодекса Республики Молдова о правонарушениях (далее – КоП РМ) № 218-XVI от 24.10.2008 года устанавливает правонарушения, предусмотренные

ст. 54<sup>2</sup>, 65<sup>1</sup>, 71<sup>1</sup> и 71<sup>2</sup> и 260 этого кодекса. Констатировать эти правонарушения и составлять протоколы о правонарушениях вправе члены Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства. Протоколы о правонарушениях передаются в суды первой инстанции для рассмотрения по существу.[5]

Согласно части (1) ст. 54<sup>2</sup> КоП РМ любое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признакам расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии или убеждений, пола, возраста, сексуальной ориентации, ограниченных возможностей, взглядов, политической принадлежности, а также на основе любого другого признака, следствием которого являются ограничение или подрыв равных возможностей или отношения при найме на работу или увольнении, в непосредственной трудовой деятельности и профессиональной подготовке, совершенное путем:

а) размещения объявлений о найме на работу с указанием условий и критериев, препятствующих или благоприятствующих определенным лицам;

б) необоснованного отказа лицу в найме на работу;

с) необоснованного отказа в допуске лиц к курсам повышения профессиональной квалификации;

д) дифференцированной оплаты за работу одного вида и/или объема;

е) дифференцированного и необоснованного распределения трудовых заданий, вытекающего из предоставления некоторым лицам менее благоприятного статуса,

влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 60 до 84 условных единиц, на должностных лиц в размере от 120 до 210 условных единиц и на юридических лиц в размере от 210 до 270 условных единиц.

Согласно ст. 65<sup>1</sup> КоП РМ любое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признакам расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии или убеждений, пола, возраста, ограниченных возможностей, взглядов, политической принадлежности, а также на основе любого другого признака, проявляющиеся:

а) при предоставлении доступа к учебным заведениям любого вида и уровня;

б) вследствие установления критериев приема в образовательные учреждения, основанных на определенных ограничениях, с нарушением положений действующего законодательства;

с) в образовательном процессе, включая оценку приобретенных знаний;

д) в научно-педагогической деятельности,

влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 60 до 84 условных единиц, на должностных лиц в размере от 120 до 210 условных единиц и на юридических лиц в размере от 210 до 270 условных единиц.

Чаще всего дискриминации подвергаются национальные меньшинства.

Права национальных меньшинств защищает закон РМ № 382-ХV от 19.07.2001 года «О правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и правовом статусе их организаций».[6]

Согласно ст. 1 закона РМ «О правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и правовом статусе их организаций» под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, в настоящем законе понимаются лица, постоянно проживающие на территории Республики Молдова, являющиеся ее гражданами, обладающие этническими, культурными, языковыми и религиозными особенностями, отличающими их от большинства населения - молдаван, и осознающие себя лицами иного этнического происхождения.

Дискриминация запрещена и ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, которая была ратифицирована постановлением Парламента РМ « 1298-ХIII от 24.07.1997 года[7].

Согласно ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным

меньшинствам, имущественного положения, рождения или по иным причинам [8, ст. 151].

Статья 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод запрещает дискриминацию только при пользовании правами и свободами, признанными конвенцией и Приложениями к ней.

Дискриминация во всех сферах общественной жизни запрещена Протоколом № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Данный Протокол был подписан в Риме государствами – членами Совета Европы 4 ноября 2000 года.

Согласно пункту 1 ст. 1 Протокола № 12 пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства.

Согласно пункту 1 ст. 1 Протокола № 12 никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи [9, ст. 110].

Республика Молдова Протокол № 12 ещё не ратифицировала.

**Предложение.** По нашему мнению, Парламенту РМ следовало бы ратифицировать Протокол № 12 от 4 ноября 2000 года к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Ратификация Протокола № 12 даст гражданам РМ право обращаться в Европейский Суд по правам человека за защитой нарушенных трудовых прав.

Национальная стратегия децентрализации включает 4 принципа, основанных на правах человека: участие, недискриминация, прозрачность и ответственность. В конечном итоге процесс децентрализации в Республике Молдова преследует наряду с другими задачами продвижение прав человека в отношении отдельных лиц и сообществ, социальную интеграцию уязвимых и незащищенных групп населения и обеспечение в процессе развития равных возможностей и защиты достоинства для всех.

Недискриминация является одним из ключевых моментов системы прав человека. Недискриминация требует как соблюдения формального равенства, означающего, что ни к одному человеку отношение не может по произвольным мотивам отличаться от отношения к другому человеку, так и принятия мер, обеспечивающих отсутствие какой-либо косвенной или непреднамеренной дискриминации.

В соответствии с основными принципами равенства и недискриминации должны быть приняты специальные меры для обеспечения интеграции уязвимых и незащищенных лиц и групп.

В Национальной стратегии децентрализации подчеркивается, что децентрализация направлена на:

- укрепление правового государства в Республике Молдова;
- повышение эффективности предоставления публичных услуг и обеспечение доступа к ним для всех граждан и особенно для уязвимых групп населения;
- снижение уровня коррупции;
- осуществление деятельности государством, местными органами власти станет более прозрачным и ответственным, обеспечивающим недискриминацию и широкое участие общественности;
- содействие процессов экономического развития повышению социальной интеграции; принятие и осуществление местными властями активных и эффективных политик по сокращению социальной изоляции;
- расширение реальных возможностей уязвимых групп населения открыто продвигать свои интересы и пользоваться в полном объеме доступом к публичным услугам, предоставляемым органами местного публичного управления;
- повышение уровня участия в публичной жизни лиц, относящихся к уязвимым группам населения;
- повышение уровня знаний широкой общественности, и в частности лиц, относящихся к уязвимым группам населения, о демократической системе;
- укрепление средствами массовой информации и гражданским обществом своих способностей запрашивать общественную

информацию и предоставлять ее гражданам, а также осуществлять мониторинг и оценку внедрения политических решений.

В Приложении 3 к Национальной стратегии децентрализации - Концепция подхода к политикам децентрализации сквозь призму равенства полов отмечается, что законодательная и нормативно-правовая база, которая формирует основы публичных политик и действий в области равенства полов в Республике Молдова, основана на таких международных инструментах, как Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, Конвенция о политических правах женщин (1952 года), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 года) и др.

В целях защиты прав и свобод человека Парламент РМ постановлением № 217-ХІІ от 28.07.1990 года присоединился к Всеобщей декларации прав человека от 10.12.1948 года и ратифицировал также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 года[10].

Основные права и свободы человека гарантированы Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколами к ней, которые были ратифицированы постановлением Парламента РМ № 1298-ХІІІ от 24 июля 1997 года.

К основным правам и свободам человека относятся, в частности:

1. Право на жизнь (ст. 2 Конвенции),
2. Запрещение пыток (ст. 3 Конвенции),
3. Запрещение рабства и принудительного труда (ст. 4 Конвенции),
4. Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5 Конвенции),
5. Право на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 Конвенции),
6. Наказание исключительно на основании закона (ст. 7 Конвенции),

7. Право на уважение частной и семейной жизни (ст. 8 Конвенции),
8. Свобода мысли, совести и религии (ст. 9 Конвенции),
9. Свобода выражения мнения (ст. 10 Конвенции),
10. Свобода собраний и ассоциаций (ст. 11 Конвенции),
11. Право на вступление в брак (ст. 12 Конвенции),
12. Право на эффективные средства правовой защиты (ст. 13 Конвенции),
13. Запрещение дискриминации (ст. 14 Конвенции),
14. Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях (ст. 15 Конвенции),
15. Ограничение на политическую деятельность иностранцев (ст. 16 Конвенции),
16. Право на уважение частной собственности (ст. 1 Протокола № 1 от 20 марта 1952 года к Конвенции о защите прав человека и основных свобод)
17. Право на образование (ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод)
18. Право на свободные выборы (ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Право на жизнь гарантируется ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которой право каждого лица на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание.

Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы:

- а) для защиты любого лица от противоправного насилия;
- б) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях;
- в) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Рабство и принудительный труд запрещены ст. 4 Конвенции, согласно которой никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии.

Никто не должен привлекаться к принудительному или обязательному труду.

Для целей настоящей статьи термин «принудительный или обязательный труд» не включает в себя:

а) всякую работу, которую обычно должно выполнять лицо, находящееся в заключении согласно положениям ст. 5 настоящей Конвенции или условно освобожденное от такого заключения;

б) всякую службу военного характера, а в тех странах, в которых правомерным признается отказ от военной службы на основании убеждений, службу, назначенную вместо обязательной военной службы;

с) всякую службу, обязательную в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающего жизни или благополучию населения;

д) всякую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей.

Принудительный труд запрещен также ст. 7 Трудового кодекса Республики Молдова (далее – ТК РМ) № 154-XV от 28.03.2003 года, в соответствии с которой принудительный (обязательный) труд запрещен.

Принудительный (обязательный) труд означает любой труд или любую службу, к которым лицо принуждается либо на которые оно не давало своего согласия.

Запрещается использование принудительного (обязательного) труда в любой форме, а именно:

а) в качестве меры политического или воспитательного воздействия либо меры наказания за поддержку или выражение политических взглядов или убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе;

б) в качестве средства мобилизации и использования рабочей силы для нужд экономического развития;

с) в качестве средства обеспечения трудовой дисциплины;

- d) в качестве меры наказания за участие в забастовке;
- e) в качестве меры дискриминации по признаку расы, национальности, вероисповедания или социального положения.

К принудительному (обязательному) труду относятся:

- a) нарушение установленных сроков выплаты заработной платы или выплата ее не в полном размере;
- b) требование работодателя исполнения работником трудовых обязанностей при отсутствии систем коллективной или индивидуальной защиты либо в случае, когда выполнение требуемой работы может угрожать жизни или здоровью работника[11].

Право на свободу и личную неприкосновенность установлено ст. 5 Конвенции, в соответствии с которой каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом:

a) законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом;

b) законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом;

c) законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;

d) заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;

e) законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;

f) законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого предпринимаются меры по его высылке или выдаче.

Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение.

Каждый задержанный или заключенный под стражу в соответствии с подпунктом «с» пункта 1 настоящей статьи незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному, согласно закону, судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может быть обусловлено предоставлением гарантий явки в суд.

Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомочности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным.

Каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию.

### **Библиографические ссылки:**

1. Официальный монитор РМ № 143-148 от 09.09.2012 г.
2. Большой юридический словарь, под ред. Сухарева А.Я., Крутских В.Е., Москва, 2004 г., стр. 153
3. Официальный монитор РМ № 103 от 29.05.2012 г.
4. Официальный монитор РМ № 48 от 05.03.2013 г.
5. Официальный монитор РМ № 3-6 от 16.01.2009 г.
6. Официальный монитор РМ № 107 от 04.09.2001 г.
7. Официальный монитор РМ № 54-55 от 21.08.1997 г.
8. «Методические рекомендации по обращению в Европейский Суд по правам человека», Добровольская С., Москва, 2007, стр. 151.
9. «Юридическая защита прав национальных меньшинств », Учебник, Сосна Б., Боршевский А., Сосна А., Айрапетян А., Влах И., Кишинев, 2014 г., стр. 110.
10. «Вести» №8/223, 1990 г.
11. Официальный монитор РМ № 159-182 от 29.07.2003 г.

# О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

**Борис Сосна,**

*доктор право, преподаватель юридического факультета  
Европейского Университета Молдовы*

**Виктория Михалаш,**

*докторанд, преподаватель юридического факультета  
Европейского Университета Молдовы*

*The article is devoted to the National Strategy of Decentralization, approved by the Law of the Republic of Moldova No. 68 of 05.04.2012 on the Approval of the National Strategy for Decentralization and the Action Plan for the Implementation of the National Strategy for Decentralization for 2012-2018 and the problems associated with the implementation of this law.*

*The relevance of the topic is determined by the need to implement the European Charter of Local Self-Government, ratified by the Parliament of the Republic of Moldova on July 16, 1997.*

*The European Charter of Local Self-Government guarantees the right of local public authorities to have an effective capacity to resolve and manage within the framework of the law, under their own responsibility and in the public interest a significant part of public affairs.*

**Key words:** *decentralization, local public administration bodies, administrative-territorial units, decentralization of services and authorities, financial decentralization, property decentralization.*

*Статья посвящена Национальной стратегии децентрализации, утвержденной законом РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы» и проблемам, связанным с реализацией этого закона.*

*Актуальность темы определяется необходимостью реализации Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной постановлением Парламента РМ от 16 июля 1997 года.*

*Европейская хартия местного самоуправления гарантирует право местных органов публичной власти располагать действенным потенциалом для разрешения и управления в рамках закона, под собственную ответственность и в интересах населения значительной частью общественных дел.*

**Ключевые слова:** *децентрализация, органы местного публичного управления, административно-территориальные единицы, децентрализация услуг и полномочий, финансовая децентрализация, имущественная децентрализация.*

Национальная стратегия децентрализации была утверждена законом РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы»[1].

Национальная стратегия децентрализации является основным программным документом в сфере местного публичного управления, который определяет национальные механизмы децентрализации и обеспечения подлинной местной автономии органов местного публичного управления.

Национальная стратегия децентрализации призвана обеспечить местную автономию в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления от 15.10.1985 года, которая была ратифицирована постановлением Парламента РМ №1253-XIII от 16 июля 1997 года[2].

Учёные определяют децентрализацию как процесс передачи из центра на места части функций и полномочий центральных органов государства[3, ст 153].

Национальная стратегия децентрализации определяет децентрализацию как непрерывный процесс самоанализа и реформы государства, цель которого состоит в оптимальном распределении ответственности и ресурсов между органами центрального публичного управления и органами местного публичного управления.

**Вывод.** По нашему мнению, данное определение не совсем точно, т.к. децентрализация заключается в передаче полномочий от органов центрального публичного управления органам местного публичного управления.

В процессе децентрализации органы местного публичного управления наделяются полномочиями обязанностями в трех сферах: политической, административно-организационной и финансовой.

Национальная стратегия децентрализации осуществляется с целью улучшения политических, административных и налоговых функций и предоставления населению услуг и льгот на более справедливой основе.

Национальная стратегия децентрализации основана на:

1. основополагающих принципах европейского и международного права с основным упором на последовательное продвижение прав и свобод человека (принципы, установленные Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и ст. 16 Международного пакта о гражданских и политических правах: равенство полов, принцип недискриминации, прозрачности и подотчетности);
2. нормативно-законодательная база и её применение должна обеспечить возложение на органы местного публичного управления ответственности перед населением (подотчётность) и вышестоящими органами с гарантированием одновременно свободы на местах и принятии решений в управлении,
3. предоставлении (передаче) полномочий органам местного публичного управления, разработка и внедрение системы менеджмента и финансирования, а также окончательное установление права собственности на имущество.
4. принцип соотнесенности реформ, предлагаемых для реализации, с уже реализуемыми реформами;
5. деньги должны следовать за обязанностями: финансовая система должна быть адаптирована с учетом предоставления полномочий, а получаемые от предоставления услуг доходы должны направляться на административный уровень, отвечающий за их предоставление;

6. имущество следует за обязанностями: лицо, ответственное за осуществление полномочий, получает в собственность и необходимые фиксированные активы (имущество).
7. инвестиции следуют за обязанностями;
8. предоставление (передача) полномочий должны гармонично сочетать субсидиарность и эффективность, последняя определяется тремя основными критериями: (а) географический ареал пользователей каким-либо полномочием должен в значительной мере соответствовать ареалу административной единицы, которая будет его осуществлять; (б) осуществление соответствующего полномочия позволяет получать масштабную экономию, в том числе посредством межмуниципальных объединений; в) административно-территориальная единица, которой предоставляется данное полномочие, должна обладать достаточным налоговым и управленческим потенциалом для его осуществления;
9. для консолидации справедливости и демократической ответственности перед жителями должно существовать соотношение между: а) территорией, на которой местным органом власти предоставляется услуга, и территорией, на которой осуществляется сбор местных налогов; (б) получателем и плательщиком («платит пользователь»); (в) правом принятия решения и ответственностью (тот, кто принимает решение, должен отвечать и за его последствия);
10. необходимости обеспечить определенную степень территориальной сплоченности;
11. финансовая система должна стимулировать собственные усилия по мобилизации налоговых поступлений;
12. мониторинг, аудит и контроль за управлением органами местного публичного управления имуществом должны быть строго регламентированными, своевременными, прогнозируемыми и эффективными и должны преследовать цель обеспечения законности, надлежащего управления и реализации общественного интереса в том, что касается земельных ресурсов и недвижимости, а также, в зависимости от обстоятельств, природных ресурсов и недр;

13. предоставлении (передаче) полномочий, источников дохода и имущества между органами центрального публичного управления и органами местного публичного управления и между различными уровнями местного публичного управления должны быть официальными (установленными законом), четкими и стабильными с определением всех специфических ролей и функций, механизмов их выполнения и прав собственности на задействованные активы;
14. финансовая система должна обеспечивать предсказуемость, стабильность, непрерывность и автономность для обоих уровней местного публичного управления посредством: (а) гарантирования возможности обеспечения минимального уровня услуг с учетом объективных расхождений между различными административно-территориальными единицами; (б) уклонения от совместного использования с органами местного публичного управления краткосрочных источников дохода либо источников дохода, являющихся причиной территориального дисбаланса в ходе сбора доходов; (в) использования по мере возможности объективных критериев в системе трансфертов; (г) уменьшения по мере возможности вероятности изменения системы *ad hoc* ежегодным законом о бюджете или другими законами.

Данные принципы, установленные частью (2) Национальной стратегии децентрализации, составляют основу для продуктивного, чёткого и стабильного предоставления – передачи полномочий, источников дохода и имущества.

Особое внимание Национальная стратегия децентрализации уделяет финансовой децентрализации и имущественной децентрализации.

Ратификация Республикой Молдова 16 июля 1997 года Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.1985 года стала важным к гарантированию эффективной бюджетной автономии путём принятия законов, определяющих систему доходов органов местного публичного управления и систему трансфертов, устанавливающих рациональные пределы автономии в использовании выделенных органам местного публичного управления средств.

В частности, были приняты следующие законы:

1. № 397-XV от 16.10.2003 года «О местных публичных финансах»[4].

2. № 435-XVI от 28.12.2006 года «Об административной децентрализации» [5].

3. № 436-XVI от 28.12.2006 года «О местном публичном управлении»[6].

4. № 181 от 25.07.2014 года «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности»[7].

Согласно ст. 1 закона РМ «Об административной децентрализации» в настоящем законе следующие основные понятия употребляются в значении:

- местная автономия - право и реальная способность местных органов публичной власти регулировать и управлять в соответствии с законом под свою ответственность и в интересах местного населения значительной частью общественных дел;
- автономия в принятии решений - право местных органов публичной власти свободно принимать решения в соответствии с законом без вмешательства других органов публичной власти в целях реализации своих интересов;
- организационная автономия - право местных органов публичной власти утверждать в соответствии с законом устав, внутренние административные структуры, способ их функционирования, организационную структуру и штатное расписание, а также создавать юридические лица публичного права местного значения;
- финансовая и бюджетная автономия - право местных органов публичной власти распоряжаться собственными финансовыми ресурсами в достаточном объеме и свободно использовать свои ресурсы в соответствии с законом путем принятия собственных местных бюджетов;
- полномочия - совокупность прав и обязанностей местных органов публичной власти в закрепленных за ними сферах деятельности.

В соответствии со ст. 1 закона РМ «О местном публичном управлении» местное публичное управление – это совокупность местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы.

Органы местного публичного управления подразделяются на органы первого уровня и органы второго уровня. Органы местного публичного управления первого уровня - совокупность органов публичной власти, созданных и действующих на территории села (коммуны), города (муниципия) для защиты интересов и решения проблем местных сообществ. Органы местного публичного управления второго уровня - совокупность органов публичной власти, созданных и действующих на территории района, муниципиев Кишинэу и Бэлць, автономного территориального образования с особым правовым статусом для защиты интересов и решения проблем населения соответствующей административно-территориальной единицы.

Деятельность органов местного публичного управления регулируется законами РМ

«О местных публичных финансах», «О местном публичном управлении», «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности», а также законом РМ № 457-XV от 14 ноября 2003 года «Об утверждении Типового положения об образовании и функционировании местных и районных советов»[8].

Статья 3 закона РМ «О местном публичном управлении» наделяет органы местного публичного управления право на организационную, управленческую и финансовую автономию.

Под автономией принято понимать самостоятельность каких-либо органов, организаций, территориальных и иных общностей в вопросах их жизнедеятельности [9, ст 10].

Право на автономию органов местного публичного управления установлено также ст. 7 закона РМ «О местном публичном управлении».

Финансовая автономия органов местного публичного управления заключается в том, что органы местного публичного управ-

ления разрабатывают, утверждают и исполняют свои бюджеты самостоятельно.

Согласно ст. 3 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» местные бюджеты – это совокупность доходов, расходов и источников финансирования, предназначенных для реализации функций органов местного публичного управления.

В соответствии с частью (1) ст. 24 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» в области публичных финансов органы местного публичного управления обладают следующими основными компетенциями и ответственностями:

а) разрабатывают, утверждают и администрируют местные бюджеты с соблюдением установленных настоящим законом принципов и правил и в соответствии с законодательством о местных публичных финансах;

б) разрабатывают бюджетные прогнозы и принимают в пределах своих компетенций меры по увеличению налоговой базы и обеспечению устойчивости местных бюджетов на среднесрочный и долгосрочный период;

с) вносят через представительные объединения органов местного публичного управления предложения по разработке бюджетно-налоговой политики и отраслевых политик, а также участвуют в консультациях по межбюджетным отношениям;

д) сотрудничают с центральными органами публичной власти и внедряют на местном уровне программы и политики, включенные в документы стратегического планирования национального уровня;

е) публикуют местные бюджеты и отчеты об их исполнении, в том числе о результатах в рамках программ на местном уровне;

ф) обеспечивают управление бюджетными ресурсами и администрирование публичного имущества в соответствии с принципами надлежащего управления;

г) осуществляют финансовый мониторинг публичных учреждений на самоуправлении, муниципальных предприятий и

коммерческих обществ, в которых органы местного публичного управления являются учредителями или обладают преимущественной долей в уставном капитале.

Бюджеты административно-территориальных единиц разрабатываются в соответствии со ст. 19 и 20 закона РМ «О местных публичных финансах».

Согласно части (2) ст. 19 закона РМ «О местных публичных финансах» бюджет административно-территориальной единицы разрабатывается ее исполнительным органом с учетом следующих положений:

а) в установленные Правительством сроки Министерство финансов направляет исполнительному органу административно-территориальной единицы второго уровня и соответствующему финансовому управлению методические указания, содержащие макроэкономические прогнозы, основные принципы государственной политики в области доходов и расходов бюджета на предстоящий(е) год(годы) и некоторые специфические моменты исчисления трансфертов, которые предполагается выделить данным бюджетам из государственного бюджета;

б) в 10-дневный срок после получения методических указаний, предусмотренных пунктом а) настоящей части, финансовое управление должно довести до сведения исполнительных органов административно-территориальных единиц первого уровня основные принципы государственной политики в области доходов и расходов бюджета на предстоящий(е) год(годы) и некоторые специфические моменты исчисления трансфертов, которые предполагается выделить данным бюджетам из государственного бюджета;

с) в 20-дневный срок после получения методических указаний, предусмотренных пунктом б) настоящей части, исполнительные органы административно-территориальных единиц первого уровня должны обеспечить разработку прогноза всех видов налогов и сборов, подлежащих поступлению в предстоящий(е) год(годы) в соответствующую административно-территориальную единицу, а также проект бюджета административно-территориальной единицы первого уровня, который представляется финансовому

управлению для анализа соответствия проекта и составления консолидированного свода проектов бюджетов административно-территориальных единиц первого и второго уровней;

В установленные Министерством финансов сроки финансовое управление представляет Министерству финансов консолидированный свод проектов бюджетов административно-территориальных единиц первого и второго уровней для консультаций и включения таковых в национальный публичный бюджет.

Согласно части (1) ст. 20 этого закона исполнительный орган не позднее 1 ноября своим распоряжением представляет соответствующему представительному и правомочному органу проект бюджета административно-территориальной единицы на предстоящий год на рассмотрение и утверждение.

Правом утверждения бюджета административно-территориальной единицы обладает соответствующий Совет.

Совет рассматривает проект бюджета административно-территориальной единицы в двух чтениях в соответствии с частями (3) и (4) ст. 20 закона РМ «О местных публичных финансах».

Согласно части (1) ст. 4 закона РМ «О местных публичных финансах» доходы бюджетов административно-территориальных единиц состоят из налогов, сборов и прочих доходов, предусмотренных законодательством, и включают:

- a) собственные доходы;
- b) специальные средства;
- c) отчисления от государственных налогов и сборов согласно процентным ставкам, установленным настоящим законом;
- d) трансферты общего назначения;
- e) трансферты специального назначения;
- f) гранты;
- g) специальные фонды.

Согласно части (1) ст. 5 закона РМ «О местных публичных финансах» доходы бюджетов сел (коммун), городов (муниципиев, за исключением муниципиев Бэлць и Кишинэу) состоят из:

- 1) собственных доходов:
  - a) налога на недвижимое имущество;

- b) платы за предпринимательский патент;
  - c) частного налога (по принадлежности имущества);
  - d) местных сборов, применяемых в соответствии с Налоговым кодексом;
  - e) поступлений от сдачи в аренду земельных участков и имущественного найма частного сектора административно-территориальной единицы;
  - f) прочих доходов, предусмотренных законодательством;
- 2) отчислений от подоходного налога с физических лиц, исключая бюджеты сел (коммун) и городов (муниципиев) в составе автономного территориального образования с особым правовым статусом:
- a) для бюджетов сел (коммун) и городов (муниципиев), за исключением городов – резиденций района, – 75 % общего объема, собранного на территории соответствующей административно - территориальной единицы;
  - b) для бюджетов городов–резиденций района – 20 % общего объема, собранного на территории соответствующей административно-территориальной единицы;
- 3) трансфертов, предусмотренных ст. 10 и 11 настоящего закона, исключая бюджеты сел (коммун) и городов (муниципиев) в составе автономного территориального образования с особым правовым статусом;
- 4) грантов;
  - 5) специальных средств;
  - 6) специальных фондов.

Согласно части (3) ст. 5 закона РМ «О местных публичных финансах» доходы районных бюджетов состоят из:

- 1) собственных доходов:
  - a) сборов за природные ресурсы;
  - b) частного налога (по принадлежности имущества);
  - прочих доходов, предусмотренных законодательством;
- 2) отчислений от подоходного налога с физических лиц – 25 % общего объема, собранного на территории соответствующей административно-территориальной единицы;

- 3) трансфертов, предусмотренных ст. 10 и 11 настоящего закона;
- 4) грантов;
- 5) специальных средств;
- 6) специальных фондов.

Согласно части (5) ст. 5 закона РМ «О местных публичных финансах» доходы муниципального бюджета Бэлць и муниципального бюджета Кишинэу состоят из:

- 1) собственных доходов:
  - a) налога на недвижимое имущество;
  - b) платы за предпринимательский патент;
  - c) сборов за природные ресурсы;
  - d) приватного налога (по принадлежности имущества);
  - e) местных сборов, применяемых в соответствии с Налоговым кодексом;
  - f) прочих доходов, предусмотренных законодательством;
- 2) отчислений от подоходного налога с физических лиц:
  - a) для муниципального бюджета Бэлць – 45 % общего объема, собранного на территории муниципия Бэлць (за исключением административно-территориальных единиц первого уровня в составе муниципия);
  - b) для муниципального бюджета Кишинэу – 50 % общего объема, собранного на территории муниципия Кишинэу (за исключением административно-территориальных единиц первого уровня в составе муниципия);

- 3) трансфертов, предусмотренных ст. 11 настоящего закона;
- 4) грантов;
- 5) специальных средств;
- 6) специальных фондов.

Одним из источников доходов местных бюджетов административно-территориальных единиц являются трансферты общего и специального назначения, объём которых прямо устанавливается в ежегодно принимаемом законе о государственном бюджете для каждой административно-территориальной единицы.

Согласно части (1) ст. 10 закона РМ «О местных публичных финансах» трансферты общего назначения осуществляются из

фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц, который формируется из подоходного налога с физических лиц, не распределенного в виде отчислений бюджетам административно-территориальных единиц, на основе данных последнего года, за который имеется окончательное исполнение бюджета.

Согласно части (2) ст.10 закона РМ «О местных публичных финансах» фонд финансовой поддержки адм.-террит. единиц (FSF) распределяется на:

а) фонд выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц первого уровня (FEB1);

б) фонд выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц второго уровня (FEB2).

Согласно части (3) ст. 10 закона РМ «О местных публичных финансах» распределение этих двух фондов, указанных в части (2), осуществляется в соответствии с параметром распределения (Pd) следующим образом:

$$FEB1 = FSF \times (100\% - Pd)$$

$$FEB2 = FSF \times Pd,$$

где Pd = 55 %.

**Вывод.** По нашему мнению, часть (3) ст. 10 закона РМ «О местных публичных финансах» следует изменить, установив более простой порядок выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц первого и второго уровней.

Часть (5) ст. 10 закона РМ «О местных публичных финансах» содержит ещё более сложную формулу расчёта трансфертов общего назначения для выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц первого уровня.

**Вывод.** По нашему мнению, часть (5) ст. 10 закона РМ «О местных публичных финансах» следует изменить, упростив порядок расчёта трансфертов общего назначения для выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц первого уровня.

Законы должны содержать чёткие недвусмысленные формулировки. Запутанные, двусмысленные, непонятные формулиров-

ки затрудняют единообразное применение закона и способствуют злоупотреблениям исполнителей.

Согласно части (1) ст. 11 закона РМ «О местных публичных финансах» трансферты специального назначения из государственного бюджета выделяются бюджетам административно-территориальных единиц для финансирования:

а) дошкольного, начального, общего среднего, специального и дополнительного (внешкольного) образования;

а<sup>1</sup>) инфраструктуры местных автомобильных дорог общего пользования;

б) компетенций, делегированных органам местного публичного управления Парламентом по предложению Правительства.

с) финансирования капитальных расходов.

Согласно части (2) ст. 11 этого закона трансферты специального назначения, предусмотренные пунктом б) части (1) настоящей статьи, с момента их зачисления на счет включаются в бюджет административно-территориальной единицы распоряжением главного исполнителя (распорядителя) бюджета с последующим уточнением соответствующего бюджета.

Согласно части (2<sup>1</sup>) ст. 11 этого закона трансферты специального назначения, предусмотренные пунктом а<sup>1</sup>) части (1) настоящей статьи, для бюджетов административно-территориальных единиц первого уровня, в том числе для муниципальных бюджетов Бэлць и Кишинэу, рассчитываются и распределяются пропорционально численности населения соответствующей административно-территориальной единицы на основе официальных данных на момент расчета в сумме 50 % утвержденного в законе о государственном бюджете на соответствующий год общего объема сбора за пользование автомобильными дорогами автомобилями, зарегистрированными в Республике Молдова, и используются исключительно для инфраструктуры коммунальных дорог и улиц. Средства, причитающиеся бюджетам сел (коммун) и городов (муниципиев) автономного территориального образования с особым правовым статусом, будут перечислены в центральный бюджет автономного территориального образования с особым правовым статусом.

Для бюджетов административно-территориальных единиц второго уровня и бюджета автономного территориального образования с особым правовым статусом трансферты специального назначения, предназначенные для финансирования инфраструктуры местных автомобильных дорог общего пользования, рассчитываются и распределяются в зависимости от количества администрируемых эквивалентных километров в соответствии с законодательством о дорожном фонде.

Согласно части (3) ст. 11 этого закона трансферты специального назначения, предусмотренные в части (1) настоящей статьи и использованные не по назначению, до конца бюджетного года перечисляются в размере соответствующей суммы в бюджет, из которого они были получены. В случае, если соответствующая сумма не перечислена в данный бюджет, Министерство финансов на основании годового отчета вправе восстановить принудительно в государственном бюджете трансферты, использованные не по назначению, путем взаимных расчетов между бюджетами.

**Заключение.** По нашему мнению, Национальная стратегия децентрализации не уделяет достаточного внимания ответственности государственных служащих, которые довольно часто из-за несовершенства наших законов безнаказанно нарушают финансовое законодательство.

Следовало бы предусмотреть более конкретные меры, направленные на предупреждение финансовых нарушений путём принятия закона о материальной ответственности государственных служащих.

### **Библиографические ссылки:**

1. Официальный монитор РМ № 143-148 от 13.07.2012 г.
2. Официальный монитор РМ № 48 от 24.07.1997 г.
3. Большой юридический словарь, под ред. Сухарева А.Я., Крутских В.Е., Москва, 2004 г., стр. 10; стр. 153
4. Официальный монитор РМ № 397-399 от 31.12.2014 г.
5. Официальный монитор РМ № 29-31 от 02.03.2007 г.
6. Официальный монитор РМ № 32-35 от 09.03.2007 г.
7. Официальный монитор РМ № 223-230 от 08.08.2014 г.
8. Официальный монитор РМ № 248-253 от 19.12.2003 г.

## THE TRANSNISTRIAN CONFLICT GEOPOLITIC REALIAS

**Marina Gorbatiuc,**  
*doctorandă, cercetător științific*  
*Institutului de Cercetări Juridice și Politice al AȘM,*  
*Academia de Științe a Moldovei*

*The important role the OSCE plays in supporting the Transnistrian conflict. We underline the need to advance the work of the Permanent Conference on Political Issues in the Framework of the Negotiation Process for the Transdnestrian Settlement in the “5+2” format as the only mechanism to achieve a comprehensive and sustainable resolution of the conflict. Emphasize the need to achieve tangible progress in the negotiations on all three baskets of the agreed agenda for the negotiation process: socio-economic issues, general legal and humanitarian issues and human rights, and a comprehensive settlement, including institutional, political and security issues. Express satisfaction with the commitment of the political representatives and programs of political parties to meet on a regular basis and encourage the sides to increase the continuity and effectiveness of the process.*

The Transnistria War was a limited conflict that broke out in November 1990 at Dubossary between pro-Transnistria forces, including the Transnistrian Republican Guard, militia and Cossack units, and supported by elements of the Russian 14th Army, and pro-Moldovan forces, including Moldovan troops and police. Fighting intensified on 1 March 1992 and, alternating with ad hoc ceasefires, lasted throughout the spring and early summer of 1992 until a ceasefire was declared on 21 July 1992, which has held. The conflict remained unresolved, but in 2011 talks were held under the auspices of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE).

The term frozen conflicts is deceiving; it erroneously suggests that a conflict could be put on hold as one could press the pause button of a

remote control. Nothing remains unaltered and infinitum in either the physical world or in the political world, either in a home refrigerator or in the Black sea-south Caucasus area. The very existence of any form of life inescapably involves alteration and is manifestly placed under the sign of change territorial conflicts without lasting solutions could not escape the alterability of a lingering situation in which almost all sides, far from idly waiting, are attempting to differently affect a status quo that all directly involved parties equally find unattractive and distant to their ultimate goals. This profound discontent seems not to have a natural tendency to act as stimuli for negotiation and compromise as some players find this blurred situation to their interest.

Since 1997, the OSCE has managed a conflict resolution process which now engages 7 parties in the “5+2” format: Moldova and Transnistria, with Russia, Ukraine, and the OSCE as intermediaries, and the US and the EU as observers. The OSCE-brokered talks have helped to defuse occasional crises and to keep the sides in dialogue, but no framework agreement has yet been accepted by all sides. The closest they came was in 2003, when the Russian-brokered “Kozak plan” was rejected at the last minute by Chisinau. The parties have met both officially and unofficially at various times, with the talks currently in an unofficial phase which may change to official following a June 21 meeting of the parties in Moscow.

When analyzing the causes of protracted conflict, it is often revealing to ask, “who benefits?” In the case of Transnistria, the biggest beneficiaries are arguably not states but powerful private interests, many of whom exert influence over state policies. There is much to covet in the region as it was, during Soviet times, a privileged economic zone within the Moldovan SSR, containing at least 40% of Moldova’s industrial capacity, and the only large power plant in the region.[1]

According to Max Weber, one of the characteristics of the state is its territory. [2]Weber argued that a state is an organization that wields power over people and territory. In other words, the state is defined by a certain territory within which governments exercise the “monopoly of the legitimate use of physical force.”[3] If one applies this criterion to the Republic of Moldova, then it can be concluded that Moldovans

have failed the test on state-building. Never since independence had official Chisinau fully controlled the entire territory enclosed within the boundaries it proclaimed as state frontiers in August 1991.[4] The eastern part of the country along the left bank of the Nistru River did not recognize the legitimacy of the central government in Chisinau and remained under the control of local authorities. It can be argued, though, that the population in Transnistria has never been given the possibility to express their allegiance to central government. All attempts by Chisinau to have population of the Transnistrian region participate in elections were being obstructed by the separatist regime.

Various international mediation attempts had been made as fighting escalated in spring 1992. On March 23, the Foreign Ministers of Moldova, neighbours: Ukraine and Romania as well as Russia, met on the sides of a CSCE ministerial meeting in Helsinki and adopted a declaration on the principle of peaceful settlement, agreeing to establish a joint consultative mechanism to coordinate their efforts. A Quadripartite Commission and a group of five military observers from each country to monitor an eventual cease-fire agreement was established following further ministerial meetings in April and May, but did not meet after the intensification of fighting in June 1992.

One of the main concerns about the Russian military presence has however been the more than 40,000 tonnes of equipment and ammunition stockpiled in Transnistria. While both the Russian and Moldovan governments agree that these should either be destroyed or removed, the Transnistrian leadership insisted that it should be turned over to the Transnistrian authorities, and this issue was not addressed in the 1994 agreement on withdrawal. [5]

The current population of Moldova and Transnistria and its ethnic divisions are uncertain, as there has been no official tally since the Soviet census of 1989. There has been considerable migration into, through and in particular out of Moldova since the census, and estimates vary significantly. These indicate important differences in the trends between Transnistria and the rest of Moldova, although figures are disputed. While some sources claim that Transnistria has seen an increase in population since the conflict of approximately 10%, others

claim that the population in Transnistria has decreased by more than 10% in the 1990s.[6] Moldova has seen an enormous emigration since independence. According to official figures, 600,000 Moldovans have left Moldova to work abroad (many to Western Europe and often illegally), while unofficial estimates indicate that the real number may be one million, or almost 25% of the 1989 population. A large number of the emigrants are from rural districts, which are predominantly ethnic Moldovan.[7]

The year 2016 was a special year for examining the Transnistrian dispute given the fact that it was an election year both in the Republic of Moldova (election of the President of the Republic of Moldova), and in Transnistria where presidential elections also took place. And willy-nilly the political situation got complicated due to different approaches of the vector of development, first of all that of the Republic of Moldova.

There are many disputes, analysis, points of views of Moldovan journalists, politicians, scientists which we would like to compare according to many distinctions which differentiate the Transnistrian dispute from other “frozen” conflicts resides the fact that it is not an inter-ethnic one. And still up to the present it has no solution because it has an artificial external character as the President (at that time) Vladimir Voronin said: “From the moment of the dissolution of the USSR the key to the problem was and still is in the hands of the leadership of the Russian Federation”.[8]

Grigoriy Tarasenko recently mentioned “the interests of Russia extend much further than the aspiration to annex a piece of a former USSR republic”. And further “Russia’s doctrine in the post-soviet space is exactly consisting in the fact that all neighboring countries are to become part of the Eurasian community, without any coercion”.[9]

As the politologist Anatol Taranu declared in an interview for Radio Free Europe, Tiraspol is a lever Russia is using for influence on the Republic of Moldova, in order to keep Moldova in its area of geopolitical influence, but also in order to create the impression, that there is a conflict between Chisinau and Tiraspol. The reality is totally different. Moscow created this conflict in order to keep Moldova under control and not to allow it to move too fast in the direction of European integration.[10]

As Jeffrey Gedmin, the ex-president of “Radio Liberty” noted, the active rearming and military construction of Russia has as a goal to demonstrate its power, to belittle and intimidate, to secure for itself at least the spheres of influence if not territories.[11]

During the internet conference from July 6, 2006, the President of the Russian Federation, Vladimir Putin declared trenchantly that if the international community wants to solve the issue of the so called unrecognized republics democratically, then the opinion of the population of any territory regarding the organization of its life should be respected/agreed upon.

The most complicated question is if the 5 from 5+2 are equal to the same extent regarding the solution of the Transnistrian dispute. We consider that at least Russia, participating in the 5+2 format does not find its proper place in this format, given the fact that Russia is rather a participant interested in more than the performance of its mission of mediator or arbiter, who wants to enter in the essence of the conflict for facilitating the conditions of collaboration among the conflict parties and, finally, the solution of the conflict.

Thus, the vice-director of the Russia and Eurasia Program of the Carnegie Fund, Matthew Rojansky, considers that Russia holds a monopoly in solving the conflicts.[12]

First, at that initial stage of conflicts in earlier 90s and even during their hot phases this involvement was, according to Claus Neukirch, a German researcher appointed Deputy Chief of the OSCE mission in Moldova (2005), “Too Little, Too Late” and “the preventive effect of the OSCE and the UN was quite limited”. [13]

Second, the international community indifference and lack of political will played quite a negative role. “The inconsistent approach of the international community has contributed to the entrenchment of the status quo in these conflicts”, as Dov Lynch stressed it. Moldova, as well as other ex-Soviet countries involved in conflicts, faced just one external force – Russia, which definitely imposed the existing status quo, endorsing the evolution of separatist regions into the de-facto states by all means.[14]

In order to understand the current situation, evolution, and prospects for solution of the “frozen and forgotten” conflicts in the post

Soviet space, it is important to focus on their genesis, to re-claim their past through the revival of national history and collective memory, and to search their historical roots in the pre-Soviet and post-Soviet legacy of imperial systems. The recovery of national history was the first step toward the national revival, toward the recovery of national identity and dignity on the thorny path of transition from totalitarianism to democracy, from command-administrative system to market economy, from imperial mentality to the freedom to choose.

The main causes and historical roots of ethno-political conflicts lie in the administrative-territorial divisions of the former Soviet republics and autonomous regions, arbitrarily drawn without regard to their natural boundaries, ethnic, cultural and historical traditions.

The disputes over the language, cultural and historical problems, and the evolution of a new public discourse reflected the struggle for a new political identity among nations and peoples of the Soviet Union and became the most potent basis for political mobilization of the nationalizing “periphery” against the colonial “Center”. At the same time the “revenge” of the Center was in the creation of pro-imperial movements as Interfronts that ignited the inter-ethnic hatreds by not accepting the revival of national language, culture, new national history, and, in general, by rejecting the right of union republics for independence and sovereignty, democratic changes and reforms.

The most appropriate characteristic of the current status of these conflicts is the word “stagnation.”[15] For Republic of Moldova “frozen conflict,” at least two key factors perpetuate the status quo: the vested interests of corrupt regional elites and the presence of foreign (mainly, Russian) military. With this in mind, let us consider the case Transnistria.

We will notice that the term “frozen conflict” does not reflect entirely the state of affairs, because it is created the impression of total lack of changes both in the conflict and in the efforts made by the international community. In this respect there is necessary a long term strategic approach, not based on the illusion that a conflict or another may be started/stopped like a car for example. The terminology in itself does not solve the problem, but it reflects to a greater extent the dialectics of the situation or using a newer term: post-truth.

It is important to understand from this post-truth that such a conflict is a very complex one: from politics, economy to mentality and human life. At the same time any proposal for negotiations, solution must take into account the position of Russia. At the same time it is imposed to overcome the attitude of naive expectation that the separatism will bankrupt on its own as a result of the measures of isolation. The strategic paradigm of the politics of Moscow regarding prolonged conflicts was formed as “controlled instability”. [16]

A major consequence which accompanies a country, which has a “frozen” conflict for an indeterminate period of time, is the fact that this conflict contributes permanently to a delay in the economic, social and political development. At the same time each conflict being very individual, more specific approaches should be found by the international organizations which try to contribute to the solution of the conflicts. We are going to mention that all international institutions and Western countries involved in the solution of frozen conflicts (UN, EU, OSCE, USA, Germany, etc.) have an unused potential regarding the “melting” of conflicts. And we have to notice that EU commitment to support the settlement of the Transnistria conflict, drawing on the instruments at the EU’s disposal, and in close consultation with the OSCE, sustained efforts towards a viable solution this conflict.

It may be claimed that at the present moment Transnistria is to some extent an independent actor in its external politics, given the interaction of Transnistria with other countries (Russia) and the international community. Namely this interaction may be seen as a factor/support for their relative independent existence. This situation is animated by the existence of contradiction between the principle of territorial unity and the right to auto determination, caused by the imperfection of international law in this respect.

In recent conditions regarding the evolution of the EU, we consider it advisable that the RM should intensify its bilateral relations with key actors on the European arena such as Germany, France, etc.

It is very difficult to make a somewhat likely prognosis for a period of about 10 years (or more, or less). At the same time, there are authors who are more “optimistic” regarding the setting of a specific date relat-

ed to the solution of the Transnistrian dispute. Thus Haritonova Natalia Ivanovna considers that the year 2015 will be crucial for the solution of the mentioned conflict,[17] taking into consideration that one of the three variants possible will become reality:

- recognition of Transnistria by Russia and the countries which would like to support this decision of Russia;
- refusal of Russia to recognize Transnistria and integration of the region in the area of Free Trade between the Republic of Moldova and the EU;
- (transition variant) maintaining status quo in the region until the end of the year 2015, when anyway (according to the author) a decision regarding the first or second variant will be taken.

That is because this very individualized conflict depends on external and internal factors. The external factors, either global ones (EU, USA, NATO, etc.) or regional ones (Romania and Ukraine) were and permanently will be present in the elucidation of the Transnistrian conflict and finding ways/solutions for its settlement. It is very important that in the new conditions the interests of Ukraine and Romania regarding the security in the region be harmonized, Ukraine being more vulnerable due to the fact that it is facing a similar conflict of its own.

When it is desired there may be found solutions for boosting the negotiation process regarding the Transnistrian dispute. Thus, in the last period Russia has supported the position of Germany regarding the unblocking of negotiations in the 5+2 format, which started on June 2-3, 2016 in Berlin.

According to the position of the Russian Federation in relation to the Transnistrian dispute, it is necessary, besides the official position regarding the support of the sovereignty and integrity of the Republic of Moldova, that the Russian Federation be more specific regarding the principle of neutrality declared in the Constitution of the country, and thus, finally the fate of the military contingent deployed on the territory that is not controlled by the Republic of Moldova.

At this moment we have to emphasize that the future status of Transnistria are shaping 4 variants:

1).Independence of Transnistria. This independence is promoted by the leaders of Transnistria. The new President of the Transnistrian Moldovan republic, Vadim Krasnoselski, declared recently that he would not discuss with the authorities from Chisinau about a special status for the “republic”. In prospects Transnistria is to be annexed to the Russian Federation.

2).Transnistria a component part of the Republic of Moldova with a large autonomy. This variant may have the support of the democratic forces from the Republic of Moldova.

3).Accepting status-quo. This variant is accepted by Russia, taking into consideration keeping under its influence not only Transnistria, but de facto also the Republic of Moldova.

4).Waiting for the solution of the conflict. This variant supposes to wait for the determination of geostrategic positions (interests) between the West and Russia in the context of the ulterior evolutions on European level and within Russia regarding the economic sanctions (and not only) from the international community, the solution/non-solution of the problem of Crimea etc.

Although the causes of the Transnistria conflict are complex, and linked to broader international issues that cannot easily be resolved in the short term, there is good reason to believe that we now face a new window of opportunity to bring conflict resolution back into focus for each of the relevant parties and the international community as a whole. Russia and Ukraine have expressed a renewed serious interest in solving the conflict, while Europe and the United States have the ability to help Moldova grow and develop in ways that will make it a more appealing partner for Transnistrians. Recent but sustained political change in Moldova and the possibility of an imminent change of leadership in Transnistria could also combine to enable a renewed drive to resolve the conflict within the OSCE 5+2 framework. Moldova is certainly a positive example in a region with more than its share of hard cases. The new government has made a concerted effort to deepen ties with Europe, while maintaining historically close and cordial relations with Moscow. Moreover, Moldovans are still among the most moderate and flexible people in the region in their attitudes toward the complex interplay among language,

religion, and nationality. Moldovans living on both banks of the Dniester river deserve a chance to put these values into practice in a reunited society and state which will open new opportunities, end painful separation, and deliver far greater prosperity for the region as a whole.

But nowadays in our opinion will be kept status-quo the given conflict long-term time until while the Republic of Moldova by means of external partners will become attractive to Transnistrian population and the basic actors will make mutually advantageous decisions in view of their geopolitic, national interests that will be reached in case of mentality alteration of Transnistrian population.

### Reference:

1. The Association of the Bar of the City of New York, "Thawing a Frozen Conflict: Legal Aspects of the Separatist Crisis in Moldova," 2006. p. 14.
2. Max Weber, "Politics as a Vocation," in *Essential Readings in Comparative Politics*, ed. Patrick
3. O'Neil and Ronald Rogowski (New York, London: W.W.Norton & Company, Inc., 2004), 34.
4. Max Weber, 34.
5. After the proclamation of independence, the central government in Chisinau of newly emerged state
6. the Republic of Moldova has claimed legitimate rights over the territory within the borders of former
7. Moldovan Soviet Socialist Republic (including Transnistrian region).
8. Tony Vaux with Jan Barrett, *Conflicting Interests – Moldova and the Impact of Transdnistria* (London: Humanitarian Initiatives (DFID), January 2003), p. 13.
9. *Ibid.*, pp. 11-12; Dov Lynch, *Crisis in Moldova* (ISS-EU Newsletter No. 2), May 2002; King, *op. cit.*, p.208.
10. Moldovans account for 80% of the rural population, but only 46% of the urban population of Moldova. On the various figures on Moldovan emigration, see Vaux with Barrett, *op. cit.*, pp. 5 and 10; Trevor Waters, *The 'Moldovan Syndrome' and the Re-Russification of Moldova Forward into the Past!*, Conflict Studies Research Centre, February 2002, p. 2; and European Parliament, *op. cit.*
11. Moldova's Balancing Act between Russia and Europe. Euronews, December 14, 2007. available from (<http://www.euronews.net/index.php?page=interview&article=459585>)

12. Grigoriy Tarasenko. Discussions in Transnistria about joining Russia. Pre-election PR. available from <http://super-nep.ru/blog/43878174353/razgovory-v-vpridnestroviye-o-prisoedinenii-k-rossii>
13. available from <http://www.europaliber.org/a/28170058.html>
14. available from <http://www.golos-ameriki.ru/a/gedemin-on-russia/3380735.html>
15. available from <http://gazeta.zn.ua/international/zamorozhenye-conflikt-y-igry-s-nulevoy-summoj-.html>
16. Neukirch, Claus. Russia and the OSCE: The Influence of Interested Third and Disinterested Fourth Parties on the conflicts in Estonia and Moldova in National integration and Violent Conflict on Post-Soviet Societies, p. 237-238.
17. Lynch, Dov. Engaging Eurasia's Separatist States, p. 112.
18. The subject is well analyzed by Vladimir Socor in the December 2003-January 2004 series of materials originated from his presentation (December 18, 2003) at John Hopkins University's School of Advanced International Studies (SAIS).
19. Vladimir Socor. The Foreign Conflicts: a challenge to Euro-Atlantic interests. Report prepared by the Marshall Fund in Germany on the occasion of the NATO Summit from 2004 for "A new Euro Atlantic Strategy for the Black Sea region"p.2 available from [http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/college/F\\_Publications/perConcordiam/](http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/college/F_Publications/perConcordiam/)
20. PC\_V1N2\_ru.pdf Transnistria: Black whole? The EU is trying to melt the "frozen conflict". Myth about "frozen conflicts". Beyond the illusionary dilemmas. Dr. Filon Morar.
21. Transnistrian scenarios: Perspective of solution of the Transnistrian conflict. available from [http://riss.ru/images/pdf/journal/2015/5/10\\_.pdf](http://riss.ru/images/pdf/journal/2015/5/10_.pdf)

# DESCENTRALIZAREA FINANCIARĂ - OBIECTIV STRATEGIC DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

**Iulia Vacarenco,**

*lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova*

**Natalia Putină,**

*doctor în științe politice, lector universitar, USM*

*The reformation of public administration, including local administration, has become one of the priorities of the Government of the Republic of Moldova, and one of the most important components of the respective reform is that of local public finances. Aiming the presentation of the current achievements in the process of reformation of local public finances in the Republic of Moldova, in the article there are also approached the subsequent perspectives and challenges related to the assurance of the durability of the respective reform.*

**Keywords:** *reform; local public finances; financial decentralization; duties; local taxes; transfers; financial autonomy.*

Reforma administrației publice locale este deosebit de importantă prin prisma procesului de reformă a administrației publice în calitate de prioritate strategică a Guvernului, dar și prin prisma procesului de integrare europeană. Factorul determinant al procesului de reformă a administrației publice locale îl reprezintă reformarea domeniului finanțelor publice locale din perspectiva creării unei administrații publice locale autonome și care va dispune de resursele necesare pentru a furniza servicii publice de calitate.

Acțiunile enunțate, cu referire la finanțele publice locale, în strategiile și documentele de politici privind reformarea administrației publice și anume în: Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, Strategia privind reforma administrației publi-

ce pentru anii 2016-2020, conțin elementele cheie ale descentralizării financiare. Prin urmare descentralizarea financiară reprezintă pilonul de bază al reformării finanțelor publice locale.

Strategia Națională de Descentralizare pentru anii 2012–2018, este principalul document de politici publice care prezintă cadrul de reformă pentru finanțele publice locale. Obiectivul general în domeniul descentralizării financiare stabilit de Strategia menționată, este de perfecționare a actualului sistem de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a administrației publice locale, cu menținerea disciplinei financiare, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor,, [1].

În vederea realizării obiectivului dat au fost prevăzute trei grupuri de activități:

I. Consolidarea bazei de venituri proprii ale administrației publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor.

II. Reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, statuirea acestuia pe baze obiective și previzibile, cu separarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și nivelul al doilea, pentru a asigura un nivel cel puțin minim de servicii, cu condiția ca sistemul să nu descurajeze efortul fiscal propriu și utilizarea rațională a resurselor.

III. Consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul administrației publice locale, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice.

De modul în care aceste grupuri de activități s-au regăsit în acțiunile statului în raport cu procesul de reformare a finanțelor publice locale au depins în mare măsură și rezultatele la acest capitol.

Pentru a contura direcțiile de perspectivă în domeniul reformării finanțelor publice locale este necesar de a analiza acțiunile care deja au fost realizate în domeniul descentralizării financiare, precum și a efectului scontat al acestora.

Pe segmentul de descentralizare financiară au fost realizate acțiuni importante. Astfel, prin modificarea și completarea Legii privind finanțele publice locale și Codului Fiscal prin Legea nr. 267/2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative din 01.11.2013 a fost instituit un sistem nou de formare a bugetelor locale [3].

În conformitate cu prevederile Strategiei Naționale de Descentralizare acțiunile necesare de a fi întreprinse în vederea realizării primului grupului de activități, și anume, în vederea consolidării bazei de venituri proprii ale autorităților administrației publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor, țin de revizuirea cadrului legal și normativ existent pentru a determina creșterea veniturilor proprii și stimularea colectării proprii și a întări autonomia locală, precum și de revizuirea sistemului de taxe și impozite, astfel încât sumele încasate să corespundă responsabilităților și să reducă suprareglementarea de la centru a administrării veniturilor locale. De asemenea, la acest capitol sunt stipulate și activități ce țin de identificarea și introducerea unor noi surse de venituri locale, a unor cote suplimentare la cele existente precum și acordarea dreptului autorităților locale de a stabili facilități la impozitele și taxele locale. Precizăm, că veniturile proprii reprezintă venituri ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale formate conform Codului Fiscal și altor acte legislative din impozitele, taxele și alte plăți care se încasează direct și integral la bugetele respective [4].

La categoria acțiuni realizate în ceea ce privește acest grup de activități menționăm:

- Introducerea prin Legea nr. 47/2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost operate completări la Codul Fiscal a trei taxe noi în categoria celor locale: taxa de la posesorii de câini; taxa pentru parcaj; taxa pentru salubritate [5].
- Au fost excluse limitele maxime și minime în ceea ce privește stabilirea cotelor concrete la taxele locale [5]. Astfel cota taxelor locale se stabilește de către autoritatea administrației publice locale în funcție de caracteristicile obiectului impunerii.

Cu referință la autonomia de decizie pe care o au autoritățile administrației publice locale asupra veniturilor proprii, adică asupra impozitelor și taxelor locale, menționăm că conform prevederilor Codului Fiscal al Republicii Moldova, acestea dispun de următoarele atribuții: de a decide asupra aplicării taxelor locale; de a stabili cotele taxelor locale și a cotelor impozitului pe bunurile imobiliare în limita cotelor maxime cuantificate de lege; de a administra impozitul pe bunurile imobiliare și

taxele locale achitate de către persoanele fizice și gospodăriile țărănești. De asemenea, autoritățile administrației publice locale sunt în drept să acorde persoanelor fizice și juridice scutiri și înlesniri la plata impozitelor și a taxelor locale în plus la cele stabilite prin prevederile Codul Fiscal [6].

Finalitatea acțiunilor enumerate este de a spori veniturile proprii ale unităților administrativ teritoriale. Făcând o analiză a datelor privind execuția bugetară a bugetelor locale pentru anul 2016, de la un an după intrarea în vigoare a modificărilor Legii Finanțelor Publice Locale pentru toate unitățile administrativ-teritoriale, constatăm că ponderea acestor venituri în veniturile totale ale unităților administrativ-teritoriale este de 11,79%. Spre comparație, în anii 2013-2015 ponderea acestor venituri a variat de la o unitate administrativ-teritorială la alta între 12-14%. Pentru anul 2017 veniturile proprii vor reprezenta 13,4 % în veniturile totale ale unităților administrativ teritoriale, iar pentru următorii ani, în corespundere cu previziunile din Cadrul bugetar pe termen mediu pentru anii 2018-2020, aceste se vor diminua, ajungând la 10, 4% în anul 2020. Prin urmare, se observă tendința de diminuare a ponderii veniturilor proprii în totalul veniturilor unităților administrativ teritoriale, contrar finalității scontate de consolidare a bazei de venituri proprii ale administrației publice locale.

**Tabel. 1 Ponderea veniturilor proprii în veniturile bugetelor UAT, anii 2016-2020**

Anul	2016	2017	2018	2019	2020
Ponderea veniturilor proprii în veniturile UAT	11,79 %	13,4%	11,19%	10,89%	10,39%

*Sursa:* Calculele autorilor în baza informației privind execuția bugetelor UAT al RM și CBTM 2018-2020 [ 8;9;10;11]

Faptul diminuării ponderii veniturilor proprii este constatat și de Curtea de Conturi în urma realizării misiunilor de audit. Astfel Curtea de Conturi a concluzionat că ponderea veniturilor proprii s-a redus în majoritatea unităților administrativ-teritoriale audiate [7; 11].

În condițiile mai sus descrise concluzia generală ce se impun a fi făcută, este că ritmului de creștere a veniturilor proprii este nesemnifi-

cativ (și doar pentru anul 2017) și cu tendință de scădere, fapt ce denotă lipsa impactului pozitiv al acțiunilor realizate în scopul creșterii ponderii veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale.

Prin urmare, cele trei taxe noi ce au fost introduse nu au generat o majorare cât de puțin vizibilă a veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale. Precizăm în acest sens că Strategia Națională de Descentralizare stabilește criteriile pentru determinarea unor noi taxe locale printre care: veniturile să fie semnificative și vizibile, să acopere o bază largă de impozitare, să fie stabile și puțin afectate de ciclurile economice, predictibile, să fie plătite de locuitori și să nu poată fi exportate (puse pe umerii locuitorilor din alte localități), criteriile pe care taxa de la posesorii de câni și cea pentru parcaj la sigur nu le satisfac. Menționăm aici că cele trei taxe introduse prin Legea nr.47 din 27.03.14 nu sunt chiar atât de noi pentru sistemul fiscal național, taxa pentru parcaj și taxa pentru evacuarea deșeurilor fiind anterior introduse în sistemul taxelor locale prin Legea nr. 267 din 23.12.2011. Prevederile ce reglementau taxele menționate precum și cele ce reglementau taxa pentru câni au fost abrogate prin Legea nr. 324 din 23.12.2013, dar care ulterior prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 28.01.2014 au fost declarate neconstituționale.

Pe de altă parte consolidarea veniturilor proprii poate și trebuie să fie asigurată și printr-o administrare mai eficientă a impozitelor și taxelor existente și nemijlocit prin dezvoltarea bazei de impozitare a acestora. Autoritățile administrației publice locale dispun de prerogative pentru administrarea eficientă a impozitelor și taxelor locale, care fiind utilizate în mod corespunzător ar duce la mărirea bazei impozabile a impozitelor și taxelor locale, respectiv și la majorarea veniturilor proprii. Principalele prerogative în acest sens sunt: stabilirea anuală a cotelor impozitului pe bunurile imobiliare și a taxelor locale, evidența contribuabililor și a obiectelor impozabile, colectarea impozitelor și taxelor locale prin intermediul Serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale etc.

Totodată, menționăm și autonomia de decizie limitată pe care o au autoritățile administrației publice locale asupra impozitului pe bunuri imobiliare, impozit cu cea mai mare pondere în veniturile unităților ad-

ministrativ-teritoriale. Problema ce atrage atenția în jurul acestui impozit este baza impozabilă a bunurilor imobiliare ce constituie valoarea estimată a acestor bunuri, valoare stabilită în urma evaluării realizate de către organele cadastrale teritoriale în baza unei metodologii unice pentru toate tipurile de bunuri imobiliare o dată la 3 ani și care nu corespunde valorii de piață a acestor bunurilor. În vederea soluționării problemei în cauză prin Legea nr.138 din 17.06.2016 au fost operate modificări în Codul Fiscal prin care s-a stabilit că autorităților administrației publice locale pot iniția procesul de (re)evaluare a bunurilor imobile din unităților administrativ-teritoriale, inclusiv colectarea datelor inițiale privind bunurile imobile, cu transmiterea ulterioară a datelor respective organelor cadastrale pentru evaluarea în modul stabilit de legislația în vigoare. În aceste cazuri, finanțarea lucrărilor de evaluare și reevaluare a bunurilor imobile urmează a fi efectuată din bugetul local [6]. Prin urmare, aplicarea acestui mecanism va genera cheltuieli suplimentare în bugetele locale și va avea afectul scontat dar în cazul finanțării suficiente. La problema menționată se mai adaugă și cea a plafonării cotei la impozitul pe bunuri imobiliare prin stabilirea valorii maxime și celei minime, dar și cea a facilităților și scutirilor, care de asemenea sunt fixate în Codul Fiscal, și autoritățile locale fiind în imposibilitatea de a le modifica în scopul majorării veniturilor din acest impozit.

Cu referire la grupul II de activități în domeniul descentralizării financiare și anume cele orientate spre reformarea sistemului de transferuri și impozite partajate, menționăm că prin Legea nr. 268 din 1.11.2013 s-au operat modificări substanțiale în Legea finanțelor publice locale, utile pentru analiza reformării finanțelor publice locale, după cum urmează:

- s-au separat transferurile cu destinație generală de cele condiționate. Totodată transferurile cu destinație generală, de echilibrare, sunt alocate pe bază de formulă, distinctă pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I și pentru cele de nivelul II.
- s-au exclus raporturile financiare de subordonare dintre autoritățile administrației publice locale de nivelul I și cele de nivelul II.

- s-a proiectat și implementat un sistem de transferuri cu destinație specială pentru principalele funcții delegate și partajate (educație, infrastructura drumurilor, finanțare a cheltuielilor capital etc.). Cu referire la transferurile pentru infrastructura drumurilor publice locale, menționăm că au fost introduse începând cu 1.01.2017 prin Legea nr. 24 din 10.03.17. Anterior acestei modificări operate, taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova reprezenta un impozit partajat între unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II și stat.

**Tabel.2 Ponderea transferurilor în veniturile totale ale UAT, anii 2014-2020**

<b>Anul indicatori</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Venituri, total (mil. lei)</b>	8780,9	9445,8	11086,9	11039,0	12053	13415,7	13515,0	14370,6	15232,7
<b>Transferuri de la bugetul de stat la bugetele UAT (mil. lei)</b>	4066,4	4145,6	6656,3	7071,5	8263,7	9217,6	9644,9	10230,3	10853,1
<b>Ponderea transferurilor în veniturile totale ale UAT</b>	46,3%	43,9%	60,03%	74,05%	68,6%	69,7%	71,4%	71,2%	71,2%

*Sursa:* Calculele autorilor în baza informației privind execuția bugetelor UAT al RM și CBTM 2018-2020 [ 8;9;10;11].

Analizând datele prezentate în tabelul de mai sus, se observă că ponderea transferurilor în veniturile totale ale unităților administrativ-teritoriale este suficient de mare și în creștere după anul 2014, an când au intrat în vigoare modificările la legea Finanțelor publice locale prin care s-au reformat transferurile. Menționăm că, conform Strategiei Naționale de Decentralizare, unul din scopurile transferurilor din bugetul de stat către cele locale este de a suplimenta veniturile proprii și a oferi

autorităților locale veniturile necesare pentru a-și exercita competențele proprii în condiții de autonomie bugetară, de a crea stimulente de raționalizare a cheltuielilor și de sporire a veniturilor proprii. Concluzia care rezultă din analiza acestui mecanism de echilibrare bugetară este că implementarea noului sistem de transferuri nu a creat stimulente de sporire a veniturilor proprii ba din contra a contribuit la creșterea dependenței bugetelor locale față de bugetul de stat.

Cea mai mare parte a transferurilor alocate din bugetul de stat către bugetele locale sunt cele cu destinație specială, acestea reprezentând 85,78% pentru anul 2017. Din punct de vedere al eficienței transferurilor raportată la procesul de descentralizare financiară din perspectiva obiectivelor administrației centrale, transferurile cu destinație specială sunt mai eficiente în asigurarea prestării de servicii publice la nivel local, atât cantitativ cât și calitativ. Pe de altă parte, aceste transferuri condiționate limitează autonomia locală, dat fiind faptul că autoritățile locale nu pot decide liber în ceea ce privește scopul și modalitate de utilizare a acestora.

Grupa a doua de activități mai prevede și reformarea impozitelor partajate. Mecanismul impozitelor partajate ca instrument utilizat în echilibrarea financiară a teritoriilor, reprezintă împărțirea unui impozit încasat la bugetul de stat între bugetele locale sub forma cotelor defalcate ca venituri proprii ale bugetului local și a cotelor pentru echilibrare.

Legea finanțelor publice locale nr.397/2003 stabilește la categoria impozitelor partajate doar impozitul pe venit al persoanelor fizice (până la 1.01.2017 partajabilă era și taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova). Concret, Legea în cauză prevede defalcări de la impozitul pe venit al persoanelor fizice pentru toate unitățile administrativ-teritoriale cu excepția unităților administrativ-teritoriale cu statut juridic special. Aceasta din urmă beneficiind de defalcări de la impozitul pe venit la persoanelor fizice și juridice, taxa pe valoare adăugată și acciz în proporție de 100% din volumul impozitelor respective colectate pe teritoriul unității administrativ-teritoriale cu statut juridic special.

Partajarea doar a impozitului pe venit al persoanelor fizice între administrația centrală și cea locală este recomandată și argumentată

prin faptul că acest impozit este cel mai stabil impozit național spre deosebire de alte impozite de stat (taxa pe valoarea adăugată, impozitul pe venit al persoanelor juridice) care se considera a fi foarte sensibile la situațiile de criză [12]. În general sistemul de partajare pe baza ariei de colectare, ce utilizează acest impozit, poate fi folosit ca un stabilizator automat al cheltuielilor administrației locale. Pe de altă parte amintim că acest impozit este un impozit general de stat și prin urmare subiecții, obiectul, și modul de administrare a acestuia sunt stabilite de Codul Fiscal, autoritățile administrației publice locale neavând nici o atribuție în acest sens, respectiv fiind în imposibilitatea de a influența cumva volumul venitului generat de acest impozit.

Reformarea impozitelor partajate a constat în stabilirea unor cote fixe de defalcări de la unele impozite și taxe de stat pentru autoritățile de diferite niveluri. Stabilirea cotelor diferite de partajare a impozitului pe venit a persoanelor fizice pentru unitățile administrativ-teritoriale sunt o consecință directă a eterogenității relative a distribuției teritoriale a acestui impozit, astfel că pentru unităților administrativ-teritoriale Chișinău, Bălți și orașele reședință de raion acestea au fost stabilite în cote mai mici.

**Tabel.3 Ponderea impozitului pe venit în totalul veniturilor UAT**

<b>Anul/ indicatori</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
					<b>estimat</b>		
<b>Venituri, total (mil. lei)</b>	11086,9	11039,0	12 053,0	13 415,7	13515,0	14370,6	15232,7
<b>Impozitul pe venit al persoanelor fizice (mil. lei)</b>	1657,9	1534,2	1 809,9	1 939,3	2178,7	2385,7	2589,7
<b>Ponderea Impozitul pe venit al persoanelor fizice în veniturile totale ale UAT</b>	15%	13,9%	15,01%	14,45%	16,1 %	16,6%	17,0 %

*Sursa:* Calculele autorilor în baza informației privind execuția bugetelor UAT al RM și CBTM 2018-2020 [ 8;9;10;11].

Cu toate că prin modificările operate la Legea finanțelor publice locale nr.397/2003 au fost unificat cotele de partajare pe categorii de administrații publice locale, eterogenitatea distribuției teritoriale a impozitului pe venitul persoanelor fizice a condiționat discrepante considerabile privind ponderea acestora în totalul veniturilor autonome, îndeosebi în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I [7; 18]. Această situație este dictată de nivelul diferit de dezvoltare a economiilor locale și de migrarea forței de muncă. Soluția în cazul dat este utilizarea mecanismului de virare a impozitului pe venit al persoanelor fizice la locul de reședință a subiectului impozabil [7; 18].

Datele prezentate privind ponderea impozitului pe venit în totalul veniturilor unităților administrativ-teritoriale nu indică o creștere a ponderii acestui impozit partajat în veniturile colectivităților locale, prin urmare se constată că scopul scontat al revizuirii sistemului de partajare a impozitelor în conformitate cu Strategiei Naționale de Descentralizare și anume de creșterea a indicatorului de autonomie locală nu a fost realizat.

Finanțarea unităților administrativ-teritoriale prin intermediul unor mecanisme de echilibrare financiară este considerată a fi o practică nefavorabilă pentru autonomia locală deoarece administrațiile publice locale rămân dependente de autoritatea care alocă mijloacele financiare respective, îndeosebi în cazul alocării acestora prin intermediul transferurilor. Și totuși, transferurile și impozitele partajate ca mecanism de repartizare echilibrată reprezintă partea majoră a mijloacelor financiare de care dispun autoritățile publice locale din Republica Moldova pentru acoperirea cheltuielilor lor. Amintim aici că nu dimensiunea resurselor financiare repartizate prin diferite mecanisme de la bugetul central determină gradul de descentralizare și autonomia financiară locală, dar metodele de alocare a acestora. Prin urmare, prin intermediul transferurilor și a impozitelor partajate ar trebui să compenseze, cel puțin, parțial, diferențele de capacitate financiară a autorităților și necesitățile de cheltuieli concomitent cu crearea de stimulente pentru sporirea veniturilor proprii, și nici de cum, nu urmează a fi compensate diferențele de eficiență managerială sau cele de cost rezultante din adaptarea nivelurilor de servicii la preferințele locale.

Dintre acțiunile realizate în cadrul grupul trei de acțiuni în vederea consolidării autonomiei și a managementului financiar la nivelul administrației publice locale, cu garantarea disciplinei financiare, creșterea transparenței și participării publice specificăm:

1. Determinarea cheltuielilor administrațiilor locale în dependență de nivelul veniturilor obținute de fiecare unitate administrativ-teritorială și nu în conformitate cu valoarea estimată la nivel central.
2. Revizuirea procedurilor de proiectare și executare bugetelor locale prin aprobarea Legii nr.181 din 25 iulie 2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale și a Setului metodologic privind elaborarea, adoptarea și executarea bugetelor nr.209 din 24.12.2015, inclusiv consolidarea managementului financiar în administrația publică locală prin introducerea bugetelor de performanță și a bugetării multianuale.
3. Perfecționarea și eficientizarea sistemului de achiziții publice la nivel local prin adoptarea Legii privind achizițiile publice nr.131/2015.

Astfel, se constată că anumite rezultate au fost obținute în implementarea măsurii din grupul al doilea de acțiuni din Strategia Națională de Descentralizare care au fost considerate ca prioritare de autoritățile publice centrale, dar înregistrându-se restanțe la realizarea măsurilor prevăzute la grupul I și II a acțiunilor de reformă a finanțelor publice. Menționăm aici și un șir de activități din Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare a căror termen de realizare a fost revăzut și fixat pentru anii 2016-2018 printre care: întărirea capacității Ministerului Finanțelor de monitorizare, evaluare și elaborare a politicilor publice privind sistemul financiar al autorităților administrației publice locale și al relațiilor interbugetare; asigurarea unei platforme permanente de comunicare și negociere între autoritățile publice centrale și cele locale în domeniul finanțelor publice locale, inclusiv în problemele sensibile la dimensiunea de gen; sporirea gradului de responsabilizare și transparență prin introducerea și perfecționarea auditului intern și extern pentru autoritățile administrației publice locale.

Pe dimensiunea finanțelor publice locale, Strategia de reforma a administrației publice pentru anii 2016-2020 prevede următorul obiectivul

specific: consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale, cu indicarea următoarelor activități în vederea realizării acestuia: dezvoltarea și consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale și a autonomiei de decizie asupra lor; consolidarea autonomiei și a managementului financiar la nivelul autorităților publice locale; crearea unui sistem/mecanism care să asigure acoperirea pierderilor bugetelor locale rezultate din scutirile/acțiunile/deciziile unilaterale venite din partea altor autorități publice (Parlament, Guvern, ministere etc.) [2].

În pofida modificărilor importante care au fost realizate în domeniul finanțelor publice locale prin realizarea prevederilor Strategiei Naționale de Descentralizare și respectiv prin modificarea și completarea Legii privind finanțele publice locale și a Codului Fiscal descentralizarea financiară în esență nu a avut loc, datorită faptului că acțiunile întreprinse nu au generat efectul de consolidare a veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale. Astfel pentru a se reuși în consolidarea bazei de venituri proprii ale autorităților publice locale este necesar de a revizui sistemul de impozite și taxe locale prin: a include alte impozite în categoria celor partajate cum ar fi impozitul pe venit al persoanelor juridice; colectare/virare a impozitului pe venitul persoanelor fizice la locul de domiciliu (reședință); acordare a dreptului autorităților administrației publice locale de a stabili cota maximă și pentru impozitului funciar; reevaluarea materiei/bazei impozabile a impozitelor și taxelor locale, activități cărora le conferim rolul esențial în realizarea descentralizării financiare și a consolidării autonomiei locale.

Mai mult decât atât, realizarea descentralizării financiare în vederea asigurării unei autonomii reale autorităților administrației publice locale nu poate fi realizată decât concomitent cu implementarea de măsuri concrete și în cadrul celorlalte domenii de reformă: reforma administrativ-teritorială, descentralizarea patrimonială, descentralizarea serviciilor și competențelor, dezvoltarea economiilor locale. De asemenea, realizarea procesului de descentralizare financiară trebuie să fie asociat și cu activitățile conexe privind instruirea personalului din cadrul autorităților administrației publice locale în domeniul respectiv.

Așadar, în contextul reformei administrației publice, pentru perioada următoare este necesar de asigura continuitatea procesului de descentralizare financiară prin realizarea de măsuri concrete și cu efecte

pozitive asupra finanțelor publice locale în conexiune cu celelalte domenii de reforma a administrației publice locale și în acord cu realitățile specifice administrației publice locale din Republica Moldova.

### **Referințe bibliografice:**

1. Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
2. Hotărârea Guvernului nr.911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
3. Legea nr. 267 din 1.11.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 262-267 din 22.11.2013.
4. Legea nr.397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 397-399 din 31.12.2014.
5. Legea nr. 47 din 27.03.2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 99-102 din 25.04.2014.
6. Codul fiscal al Republicii Moldova nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8.02.2007.
7. Hotărârea Curții de Conturi nr. 40 din 10.11. 2016 privind aprobarea Raportul auditului de performanță „Care este impactul reformei finanțelor publice locale asupra descentralizării financiare a unităților administrativ-teritoriale din cadrul municipiului Chișinău și Raionului Râșcani?”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 423-429 din 09.12.2016.
8. Raport privind evoluția bugetelor unitarilor administrativ-teritoriale pe anii 2000-2015 sub aspectul clasificăției funcționale: [http://old.mf.gov.md/reports/evolutia\\_bpn](http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn).
9. Raport privind executarea bugetelor locale în anul 2016 la situația din 31 decembrie 2016: <http://old.mf.gov.md/reports/17?y=2016&m=>.
10. Raport privind executarea bugetelor locale la situația din 31 octombrie 2017: <http://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-lunare>.
11. Hotărârea Guvernului nr.609 din 28 iulie 2017 privind aprobarea Cadrelor bugetar pe termen mediu (2018-2020). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr 274-276 din 28.07.2017.

12. Notă informativă la proiectul de lege nr.267 din 01.11.2013 din 01.11.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1555/language/ro-RO/Default.aspx>.

# REFORMA ADMINISTRATIVĂ - OBIECTIV AL GUVERNĂRII ACTUALE

**Ecaterina Raicu,**

*lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova*

*La réforme administrative est un processus complexe, stimulant et dynamique dans le développement de la société, qui génère des prémisses pour le changement, la modernisation et le développement. Cette originalité ne peut être comprise qu'en tenant compte de la spécificité du processus d'intégration mis en chantier avec la création des sociétés ou communautés.*

**Mots clés:** *réforme, politique, administration, central, local*

Transformările intervenite în Republica Moldova în plan politic, economic și social, au determinat în mod firesc schimbări de substanță și în planul concret al organizării și funcționării administrației statului.

În sensul dat, etapa tranzitorie a Republicii Moldova spre o economie concurențială implică după sine fenomene și mutații semnificative în paradigma fenomenelor politice, socio-economice, culturale și, nu în ultimul rând, în administrația publică, care s-a văzut confruntată cu schimbări privind cadrul propriu de funcționare, așteptări din partea politicului și cetățenilor simpli, atribuții, responsabilități și ierarhizarea semnificației surselor de obținere a performanțelor.

Reforma administrativă demarată recent este doar un prim pas spre un efort mult mai complex ce vizează schimbarea spre eficientizarea a administrației publice în Republica Moldova ce trebuie continuată la nivelul administrației publice locale, astfel încât aceste două mari schimbări necesare să decurgă una din alta, implicit și a reformei administrativ-teritoriale.

Reforma administrației publice centrale este la etapa incipientă, este o reformă necesară în Republica Moldova, prima a avut loc în 2006-2008, iar a doua a demarat în 2017. Această reformă a fost dis-

cutată încă în 2015 în contextul angajamentelor asumate de Republica Moldova prin semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

Reforma are trei obiective majore:

- eficientizarea;
- optimizarea;
- stimularea.

Primul se referă la organizarea structurilor guvernamentale, iar la nivel politic prin reducerea numărului de ministere, prin care legal prim-ministru poate veni cu propunerea parlamentului, care poate confirma sau respinge structura solicitată. Aspectul contradictoriu apare prin posibilitatea acestuia de consultare cu fracțiunile parlamentare înainte de a pronunța structura guvernului.

La 21 iulie 2017 prim-ministru a solicitat reducerea numărului de ministere, prin 16 la 9, dintre care 5 au rămas intacte, iar 4 au rezultat din reorganizarea prin absorbție a altor ministere și instituții de stat.

Un alt aspect important al reformei intervine prin încercarea de a depolitiza guvernul, doar miniștrii au rămas singura figură politică, funcțiile de viceministru au fost excluse, fiind substituite cu funcția de secretar general și secretari de stat. Secretarul general este cel care se subordonează ierarhic ministrului și coordonează activitatea secretarilor de stat pe domenii clare. La moment sunt 33 de secretari de stat în toate ministerele. Sub aspect conceptual se dorește să excludă influența politică asupra guvernării și să întărească aspectele manageriale. Deasemenea o schimbare conceptuală este și viziunea asupra misiunii ministerelor, de a rămâne doar centre de creare a politicilor publice, fără careva funcții de control, autorizare și administrare a proprietății, permis sau licențiere, astfel ministrul face politici și e responsabil de executarea lor.

Altă schimbare produsă este dispariția prezidiului guvernului, creat de alianțele anterioare de guvernare, însă se fortifică poziția Cancelariei de Stat în ierarhia generală a Guvernului prin crearea Corpului de Control al prim-ministrului, ceea ce denotă consolidarea poziției primului-ministru, implicit controlul propriilor indicații. Corpul de Control verifică implementarea programului de guvernare, verifică indicațiile primului-ministru, astfel menținându-se disciplina guvernamentală. La fel se regăsește cabinetul primului-ministru cu funcții consultative.

Nu este de neglijat nici aspectul de costuri a reformei, în buget fiind estimate cheltuieli privind plata indemnizațiilor pentru lichidarea funcțiilor de viceministru, remunerarea persoanelor obținute prin optimizarea guvernului și cheltuieli privind crearea Centrului de Implementare a Reformelor și cheltuieli legate de corpul de control al prim-ministrului.

Există trei categorii de agenții subordonate: implementare, inspectate cu funcții de control și prestare de servicii.

La fel ca și în cazul numărului de ministere redus se impune și o comasare a primăriilor pentru a fi sustenabile și a fi capabile de a se autoadministra în deplină măsură.

Prin strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 Republica Moldova și-a propus ca în 2020 administrația publică să fie eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, să servească doar interesele cetățenilor, utilizând eficient resursele financiare și aplicarea procedurilor transparente, devenind un catalizator al dezvoltării durabile și continue a țării.

Strategia este axată pe reformarea a cinci componente printre care și dimensiunea administrativă. Aceasta necesită coordonare politică, planificare pragmatică, administrare a politicilor publice, monitorizarea performanțelor și comunicarea rezultatelor. Importantă este viziunea, concentrarea decidenților politici, elaborarea clară și consultarea cu societatea, astfel asigurarea pregătirii și informării pentru implementarea reformei va asigura beneficii pe termen mediu și lung. În esență toate reformele sunt procese politice interne, rezultate ale unor negocieri politice, totodată și un proces continuu, cu provocări și dinamică în dezvoltarea societății ce generează premise de schimbare, modernizare și dezvoltare și sociale.

Totuși una din cele mai anevoiase dileme cu care se confruntă guvernarea este identificarea unei prescrieri optime de organizare teritorială a statului care ar genera eficiență și dezvoltare.

Organizarea din punct de vedere administrativ a teritoriului statului interesează în **egală măsură atât puterea de stat, cât și colectivitățile locale**, avînd prin aceasta o încărcătură politică și socială deosebită.

Republica Moldova, la etapa actuală este în căutarea unei noi concepții de reformă care ar crea echilibru între structurile administrativ-teritoriale și necesitățile populației din comunitățile locale.

Administrarea colectivităților umane presupune, alături de altele, și promovarea unei anumite politici a statului în domeniul organizării administrative a teritoriului. După cum cunoaștem, statul are trei părți constitutive, una din ele fiind teritoriul, alături de populație și de puterea politică.

Aceasta a fost cauza a așa zisului „haos instituțional primar”, apărut în amestecul instituțiilor noi și celor vechi. Acest haos instituțional a fost caracteristic mai mult pentru meso-politică decât pentru macro-politică. În majoritatea cazurilor unitățile administrației centrale au fost reorganizate mai devreme și posedau mai multe resurse decât unitățile administrării publice locale. Drept urmare, administrarea publică centrală continua să domine. După primii ani ai acestei perioade, reforma administrației publice locale a pierdut din avânt aproape pretutindeni, și planurile ambițioase inițiale nu au fost realizate.

Nu s-a luat în considerație nici experiența altor state, care au efectuat reforma administrativ-teritorială și care au constatat că unitățile administrative mici nu sînt eficiente din punct de vedere al managementului public.

Ulterior reformei, opoziția politică precum și unele asociații de primari continuă să fie nemulțumiți de reformă. Ea a fost foarte costisitoare, a consolidat birocrăția, a consolidat un control direct al autorităților centrale asupra nivelurilor locale. Conform unor analize a costurilor reformei s-au estimat cheltuieli totale ale reformei în sumă de peste un miliard de lei.[1]

După reforma din 2003 statul și-a mărit esențial prezența sa în teritoriu în detrimentul autorităților publice locale. După reformă s-au majorat cu 38% numărul funcționarilor din serviciile desconcentrate și cu 19% a funcționarilor din consiliile raionale. Această majorare a fost compensată cu reducerea drastică a numărului de funcționari din primărie, ceea ce a paralizat practic pe un an de zile activitatea primăriilor.

Susținătorii fragmentării teritoriale invocă adesea ca argument faptul că unitățile administrativ-teritoriale mici ar stimula participarea mai activă a locuitorilor la soluționarea problemelor locale, contribuind astfel la dezvoltarea democrației locale. După cum a fost descris anterior, acest fapt se află în strânsă legătură cu percepția sarcinii autorităților

publice locale ca fiind mai degrabă asigurarea prezenței autorităților publice, decât asigurarea eficienței economice în prestarea serviciilor publice. Dovezile comparative sunt triviale, unii cercetători găsind o legătură directă între dimensiunea unităților administrativ-teritoriale și calitatea democrației locale. Alții, din contra, prezintă dovezi ale faptului că, cu cât este mai mare o unitate teritorială a administrației publice locale, cu atât mai dinamică și participativă este viața democratică.

Organizarea administrativă a teritoriului statului nu trebuie să se facă în mod arbitrar. Politica de stat în domeniul organizării teritoriului presupune utilizarea în acest scop a unor criterii care ar asigura optimizarea efectelor produse în rezultatul implementării unei astfel de politici și ar îmbunătăți gestionarea autonomă a treburilor publice de nivel local. Experiența acumulată în plan global ne vorbește despre oportunitatea utilizării unui complex de criterii cum ar fi:

- criteriul economic care prevede analiza posibilităților unităților administrativ-teritoriale de a asigura dezvoltarea economică a teritoriului prin: amplasarea rațională a forțelor de producție și folosirea eficientă a resurselor naturale și umane; crearea bazei impozabile care are menirea să asigure partea de venituri a bugetelor publice a unităților administrativ-teritoriale; asigurarea dezvoltării în complex a teritoriului; inclusiv a infrastructurii sociale ce corespunde tendințelor descentralizării; crearea condițiilor favorabile de cooperare economică cu alte unități administrativ-teritoriale din țară și de peste hotare pe bază de parteneriat și relații reciproc avantajoase;
- criteriul demografic are la bază analiza indicilor referitori la numărul populației ce locuiește în unitatea administrativ-teritorială, densitatea ei la un kilometru pătrat, structura socială a populației după vârstă, ocupații și alți indicatori, prognoza privind dinamica de creștere ori de descreștere a populației, procesele migraționiste;
- criteriul geografic presupune o amplasare în aceeași unitate administrativ-teritorială a comunității compacte dislocate în spațiul învecinat și existența căilor de comunicare între localitățile ce fac parte din unitatea administrativ-teritorială respectivă;

- criteriul istoric prevede respectarea tradițiilor și asigurarea continuității în organizarea administrativ-teritorială bazată pe factorii obiectivi de apartenență istorică a comunității date la o anumită unitate administrativ-teritorială;
- criteriul etnic presupune oportunitatea și utilitatea amplasării în aceeași unitate administrativ-teritorială a comunității compact așezate în care locuiește populație de aceeași etnie.

În afară de aceste criterii, în organizarea administrativă a teritoriului mai pot fi folosite și alte criterii, cum ar fi: luarea în considerare a opiniei publice, îmbinarea intereselor naționale și locale, folosirea experienței altor țări și altele.

În organizarea administrativ-teritorială trebuie să se aplice concomitent toate criteriile enunțate mai sus, reieșind din unitatea lor și din capacitatea acestora de a se completa unul pe altul și de a intercorela între ele. Nici unul din criterii nu trebuie să ocupe o poziție dominantă ori să fie înlăturat. Aceasta poate să provoace erori serioase, care pot da naștere unor tensiuni sociale cu consecințe negative.

În același timp, criteriile nominalizate nu trebuie aplicate mecanic și într-un mod dogmatic. Ele trebuie aplicate creator, pornind de la contextul relațiilor istorice concrete, din condițiile care, în fiecare caz aparte, influențează procesul de optimizare și de modernizare a organizării administrativ-teritoriale.

O altă cerință față de organizarea administrativ-teritorială constă în faptul că ea trebuie efectuată nu numai pentru a înlesni exercitarea conducerii din partea autorităților publice, dar, în primul rând, pentru a îmbunătăți funcționalitatea societății și a satisface mai deplin necesitățile oamenilor.

Prin urmare delimitarea cadrului spațial al statului în unități administrative nu este un scop în sine. Aceste unități administrative sînt organizate în interesul unei mai bune deserviri a intereselor și necesităților colectivităților de oameni.

Organizarea administrativ-teritorială reprezintă un element esențial în construcția și administrarea oricărui stat. Statul este mai puternic și mai influent dacă are un teritoriu mai mare, dacă are o climă favorabilă și dispune de zăcăminte naturale, de tehnologii moderne, de o economie dezvoltată și un sistem administrativ eficient.

Administrarea statului presupune existența unor pârghii de influență și control asupra individului, de dirijare și supunere a acestuia unor reguli generale. Una din aceste pârghii este organizarea administrativ-teritorială sub diferite forme și structuri.

În contextul organizațional modern, o organizare administrativ-teritorială efectivă conferă statului stabilitate, certitudine economică, politică și socială, pârghii de influență și control asupra persoanelor fizice și juridice pentru a le dirija și a le face să respecte legea.

Reforma administrativ-teritorială presupune existența unui cadru coerent și complet pentru domeniul serviciilor publice. De modul în care acestea sunt departajate între diferite paliere de guvernare și de modul în care este concepută administrarea lor depinde eficiența actului de guvernare pe plan local.

În Republica Moldova procesul de reformare al administrației publice a început odată cu organizarea administrativ-teritorială și se schimbă în timpul reorganizării teritoriului. Distingem mai multe categorii de relații de care avem actualmente nevoie pentru a obține o organizare administrativ-teritorială eficientă:

a) relațiile dintre autoritatea de vârf și celelalte autorități ale administrației publice:

Ele sunt determinate de raportul de subordonare dintre Guvern, ministere și alte organe centrale de specialitate ale administrației publice centrale, raport autoritar-ierarhic, care se exprimă prin competența Guvernului de a controla activitatea ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice precum și de a emite acte juridice obligatorii pentru acestea.

Relații dintre Guvern cu competența de a conduce administrarea publică la nivel național și autoritățile locale ale administrării. Expresie a acestui tip de relații este dreptul de control al legalității pe care îl au autoritățile locale, ca reprezentanți ai Guvernului în teritoriul dat, precum și dreptul Guvernului de a emite acte juridice obligatorii pentru aceste autorități locale.

b) relațiile dintre ministere, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și autoritățile locale ale administrației cu competență generală (consilii locale). Acestea sunt niște relații de cooperare.

b) relații dintre autoritățile administrației publice locale: în conformitate cu statutul lor, potrivit Legii privind administrarea publică locală sunt autorități executive, ceea ce ar însemna că, dintr-un anumit punct de vedere, există o relație de autoritate între consiliu și primărie. Este necesar, ca noua structură administrativ-teritorială să permită ridicarea multilaterală a eficienței, rolului și poziției organelor administrației publice locale în baza următoarelor principii:

- efectuarea consultațiilor prealabile cu organele administrației publice locale atunci când se fac unele modificări în delimitările teritoriale, planificarea și adoptarea oricăror decizii ce se referă nemijlocit la aceste organe;
- asigurarea corespunderii structurilor administrative locale cu sarcinile organelor administrației publice locale, care constă, în primul rând, în posibilitatea de a determina, respectând prevederile generale ale legislației, structurile lor administrativ interne, ținând cont de necesitățile locale;

Autoritățile centrale, precum Parlamentul, prin *Comisia administrație publică*, mediu și dezvoltare regională, Guvernul, prin *Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului* și Congresul Autorităților Locale din Moldova sunt cele în măsură să identifice organizarea optimă a teritoriului statului, iar referindu-ne la reforma administrației publice, care indubitabil influențează parcursul european al Republicii Moldova, vom menționa și necesitatea unei ample reforme imperios necesare teritorial-administrative concomitent cu reforma administrativă, care ar asigura funcționarea și acordarea posibilităților de satisfacere în plenitudine a necesităților cetățenilor[2].

### **Referințe bibliografice:**

1. Ioniță V. Costurile și efectele reformei administrativ-teritoriale din 2003 (revizuire), Raport al ONG IDIS Viitorul. Chișinău.2003. p. 1.
2. Ecaterina Raicu. *Perspectivile implementării Acordului de Asociere al Republicii Moldova la Uniunea Europeană în Administrația Publică*. În: *Administrația Publică din Republica Moldova în contextul proceselor integracioniste din Europa și perspectivele Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană*. Chișinău: CEP USM, 2015.

# REPREZENTAREA DE GEN, O PROVOCARE ÎN MODERNIZAREA ȘI EUROPENIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN ROMÂNIA

**Gabriela Goudenhoft,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Director Departament Științe Politice și Științele Comunicării,*  
*Universitatea din Oradea,*  
*E-mail: gabrielagoud@gmail.com*

*A challenge of modernization and Europeanization in the area of public administration is related to the gender issues. Women are under-represented at positions where key decisions are made on various aspects of economic and social life, and this aspect is easily observed in public administration.*

*Even if both European and national legislation prohibits gender discrimination, stereotypes and prejudices continue to exist, and they even dictate when the selection is based on the vote. One of the prerequisites of this situation is the delimitation of public space by the private one and the consideration of the two types of spaces with characteristics that come from gender area, where public space is traditionally invested with attributes of masculine performance, while the private one is a sphere of femininity, the woman being the one who traditionally cares for the family and the house. Valuing leadership and specific masculine values has brought stereotypes: women are being viewed as less qualified and capable than their male counterparts, they do not have the skills, they are not appropriate and so on.*

*An illustration of this state of affairs is the present distribution of chairs in the local councils of the largest cities from Romania, as well as committees where the women councilor were invested to work based on traditional culture, drawing some conclusions on the political culture in public administration and some possible recommendations of good practices in the area.*

## Introducere

Percepția larg răspândită vizând corelația dintre politicile publice și activitatea guvernamentală legitimează ideea că actorii care populează sfera publică sunt contributory și participanți cu mize inegale la construcția acelei rețele de decizii interconectate privind alegerea obiectivelor, mijloacelor și resurselor alocate pentru îndeplinirea acestora în anumite situații, pe scurt sunt coautori ai ceea ce numim politică publică. În ultimele decenii s-a vorbit mult despre reformarea administrației publice și despre transformarea ei într-o administrație responsabilă, capabilă să gestioneze eficient sistemul politicilor publice. Nevoia de modernizare a administrației publice și-a găsit unele soluții, fie soluții tehnice așa cum este Noul Management Public, fie reafirmarea nevoii acțiunii colective prin Noua Guvernare [1]. Reformarea administrației publice se află sub semnul a trei imperative: eficiența, legitimitatea și responsabilitatea și prin acestea se leagă de problematica politicilor publice, teren de investigații teoretice multidisciplinare, dar și expresie a reușitei actorilor politici.

Observăm că legitimitatea este tot mai des corelată cu cele două forme ale acțiunilor și rezultatelor politicilor guvernamentale: *inputurile și outputurile*, iar geometria spațială a legitimității se schimbă prin apariția de noi actori în spațiul public, în afară de cei tradiționali, guvernamentali, consacrați. Sporirea complexității sferei publice aduce noi mize în sfera publică și face mai dificil de apreciat maxima acțiunii lor. ”O nouă etică a acțiunii publice are în centru umbrela legitimității, disputată și evaluată tot mai mult prin criterii de performanță, ca legitimitate de output, și tot mai puțin prin criterii de acces”[2, p.73]. Ce citim printre rânduri este că societatea, confruntându-se cu probleme tot mai complexe, are nevoie de politici publice și de o administrație care să fie performante pentru a putea rezolva într-un orizont temporal rezonabil problemele majore și pentru a înlătura obstacolele care stau în calea implementării unor politici moderne și eficiente.

Analiza pe care ne-am propus-o vizează modul în care problema reprezentării de gen poate răspunde atât legitimității *de input* cât și celei de *output*. Dacă în primul caz ne vom referi la accesul femeilor la nivelurile decizionale administrative ca o problemă de dreptate socială,

în cel de al doilea ne vom referi la eficiența pe care prezența femeilor în procesul decizional o aduce și vom combate obiecțiunea potrivit căreia ideea cotelor de gen în politică este contrară principiului eficienței și meritocrației. Relația dintre administrație și politică este compatibilă în măsura în care ne referim la administrație ca la o noțiune descriptivă, referitoare la acțiunea publică actuală și având în vedere că în statele moderne avem de a face cu raționalizarea modurilor de guvernare, politicile publice sunt suportul acțiunilor colective ce au drept obiectiv satisfacerea nevoilor sociale și ca rezultat realizarea unor modificări sociale dezirabile.

Pe de altă parte, având în vedere contextul aderării României la Uniunea Europeană care este fundamentată pe principiul democrației, România trebuie să își compatibilizeze administrația publică astfel încât să corespundă cerințelor europene. Vorbim așadar despre europenizarea administrației și despre faptul că reformarea și europenizarea înseamnă inclusiv o reprezentare de gen echitabilă. Administrația democratică sau administrația consolidată, dacă este să le echivalăm trebuie să funcționeze ”urmând rigorile a (cel puțin) nouă principii procedurale, și anume: 1) autonomia locală și descentralizarea; 2) subsidiaritatea; 3) deschiderea și transparența; 4) parteneriatul și cooperarea; 5) nediscriminarea; 6) proporționalitatea; 7) responsabilitatea; 8) eficiența și eficacitatea; 9) statul de drept” [3, p.107]. Cel de al cincilea principiu, nediscriminarea reprezintă în esență poarta care ne conduce spre problema publică a reprezentării de gen pe care o discutăm aici.

### **Justificarea reprezentării de gen ca problemă publică**

Punerea reprezentării de gen în politica românească în formula de problemă publică, aceea de situație care generează insatisfacții dar și nevoi și pentru a cărei corecții este necesară intervenția prin acțiunea guvernamentală, presupune faptul că ea este pecepută ca atare și adusă în atenție în sfera publică, deoarece nu orice situație devine problemă publică, ci doar cele care, fiind destul de semnificative sau afectând un număr semnificativ de persoane, se articulează ca atare și se identifică și cu un domeniu de intervenție a statului.

Subreprezentarea femeilor în politică în general este o problemă prezentă peste tot în lume, chiar dacă dimensiunile ei sunt diferite<sup>23</sup> de la o țară la alta. Faptul că peste 81% din locurile din parlamentele lumii sunt ocupate de bărbați e o ilustrare a unei realități fără dubiu: instituțiile politice sunt dominate de bărbați, care sunt suprareprezențați, în timp ce femeile sunt subreprezentate [4].

Reprezentarea echilibrată a femeilor și bărbaților în politică este un ideal democratic demn de a fi justificat prin multiple argumente. Unul dintre ele este, așa cum am arătat mai sus, dreptatea socială: femeile reprezintă jumătate din populație și ar trebui să aibă parte de o reprezentare politică proporțională. Orice democrație mizează pe conceptul de egalitate, așadar femeile și bărbații sunt egali și având aceleași drepturi, dominația bărbaților în orice domeniu este inacceptabilă.

Reprezentarea femeilor în politică are și o latură care vizează fenomenele incluziune-excluziune și care poate răspunde la întrebarea: Este neapărată nevoie ca femeile să fie reprezentate de femei?<sup>24</sup> [5]. Idealul democrației reprezentative este o oglindire numerică a tuturor pozițiilor subiecților dintr-o anumită populație [6, p.66]. Nu vom discuta aici problema genului, dacă este sau nu un construct social. Feminismul, ca protest împotriva excluziunii politice a femeilor, a avut ca scop eliminarea „diferențele sexuale” în politică, dar a trebuit să-și întemeieze pretențiile în numele „femeilor”, producând un discurs al diferenței de ”sex”, așadar a acționat în mod paradoxal pe baza distincției pe care își propusese să o elimine [7, p.3], atrăgând în felul acesta ironii la adresa ”femeilor care n-au decât paradoxuri de oferit” [7, p.168].

Vom afirma că ne raliem opiniei [6, p.76] că diferențele de gen există, dar că drepturile civile și politice sunt aceleași în ciuda acestor diferențe care nu trebuie negate, dar care nici nu trebuie să fie teme

---

<sup>23</sup> Extremele reprezentării parlamentare ar fi: Arabia Saudită sau Qatar unde, în parlament sunt doar bărbați și țări în care sa obținut paritatea, cum ar fi Rwanda cu doar 44% bărbați în parlament și Suedia, cu 53% bărbați în parlament. [4, p.1.]

<sup>24</sup> Vezi întrebarea adresată de Jane Mansbridge: ”Ar trebui ca persoanele de culoare să reprezinte persoanele de culoare și femeile să reprezinte femeile?” [5, p.628].

al discriminării. Vorbim aici de femeia privită ca cetățean și de posesia garantată a drepturilor universale. Este vorba de o prioritizare a formei (aspectul numeric al raportului femei/bărbați în societate) față de conținut (opinii, valori). În opinia lui Jónasdóttir, ”forma” generează modificări ale ”conținutului” deoarece modelul reprezentativ garantează prezența unor experiențe diferite și aceste experiențe vor reflecta din motive de ordin epistemologic opiniile și valorile purtătorilor lor, ale persoanelor reprezentate [8]. Aceeași autoare observă că predominanța puterii masculine persistă, chiar și în societățile contemporane occidentale (inclusiv în țările nordice), unde combinația egalitate formală și egalitate juridică este una de succes și unde găsim un procent ridicat de femei angajate, cu salarii echitabile, unde femeile sunt relativ independente social și economic față de bărbați. Dominația masculină sau patriarhia este explicabilă printr-o organizare socială favorabilă inegalității de gen [9, p.47].

Prin aceasta ajungem la un alt argument, acela al reflectării adecvate a grupurilor sociale în politică. Problema este că egalitatea de șanse între femei și bărbați în politică și în administrație pare să rămână la un nivel retoric, fără a se atinge idealul punerii în aplicare a măsurilor de politică adecvate. Având în vedere că adesea egalitatea între femei și bărbați este reprezentată ca o problemă legată de dominația bărbaților și de subordonarea femeilor și totodată ca o problemă care se referă la distribuția inegală a puterii între bărbați și femei, schimbările au vizat o serie de reforme administrative în diferite țări ale lumii, care au condus la crearea unor instrumente și practici cum ar fi monitorizarea și auditarea reprezentării femeilor, cotele benevole sau obligatorii de reprezentare în cadrul partidelor și în practicile electorale etc

Dar, nu în cele din urmă, atunci când susținem precaritatea reprezentării inadecvate a femeilor trebuie să avem în vedere nevoile și interesele specifice ale femeilor care cer o reprezentare specifică și fac ca la întrebarea ”Nu ar putea fi femeile reprezentate de bărbați?” răspunsul să fie unul negativ. Reprimarea diferenței care nu poate fi niciodată depășită, perpetua oprimare a femeilor, făcând ca masculinitatea să fie norma [7, p.173]. Problema existenței unor nevoi specifice generate de

experiențe specifice<sup>25</sup> face ca, din acest punct de vedere femeile să rămâne nereprezentate ”în termenii lor”. Experiențele specific feminine sunt politizate iar regulile jocului sunt stabilite, uneori aproape exclusiv de către bărbați [10]. Nici în perioada de tranziție, în Estul Europei, femeile nu au reușit să își apere și promoveze în mod adecvat interesele:

”În tranziție, și situația femeilor pe piața forței de muncă s-a înrăutățit, dar nu în aceeași măsură ca și cea a bărbaților. Nefiind însă organizate să își apere interesele, ele nu au acționat ca grup; deși au avut un avantaj ”competițional”, ele nu s-au prevalat de acesta. Singura formă de putere care a rămas neatinsă a fost patriarhatul în relațiile de gen. (...) Bărbații au reușit să-și aproprie statul, iar femeile au fost livrate spre piață. Chiar dacă toate formele de putere au fost renegociate, femeile nu au participat cu adevărat ca parte contractuală. Iar dacă feminismul a fost cât de cât reprezentat în politicile de stat, aceasta s-a întâmplat *via* organizații internaționale” [10, p.253].

În analiza pe care o face, Mihaela Miroiu consideră că în țările post comuniste s-a ratat tocmai reprezentarea intereselor femeilor în redistribuția puterii. S-a dezvoltat doar un feminism al societății civile, marginal, lipsit de nuanța politică și ideologică. Lipsa identității politice a împiedicat feminismul să iasă din zona *soft* spre spațiul public și mai ales politic, unde ar fi avut șanse să determine agenda politică, adică să facă ceea ce menționam la începutul lucrării, să treacă de la statul de ”siutație” la acela de ”problemă publică” dispunând nu doar de un loc pe agendă ci și de mijloace de intervenție., căci ”ceea ce este personal este politic” Așadar se validează faptul că ”femeile din estul Europei au nevoie de o ideologie care să le creeze un orizont de așteptare. O astfel de ideologie nu apare *ex nihilo* din mintea intelectualilor feminisți, ci este expresia proceselor care se petrec în societate” [10, p.256].

<sup>25</sup> ”În această categorie includ acele experiențe care sunt împărtășite exclusiv de către femei, și anume : sarcina, avortul, nașterea, lăuzia, alăptarea, ciclul menstrual, menopauza. Femeile sunt dotate să poarte și să dea viață. Acest fapt este politic relevant, chiar dacă, de exemplu, politica, la fel ca și teoreticienii politicului par să fi dat mai multă importanță războaielor decât nașterii, și totuși, fiecare societate a politizat avortul, contracepția, nașterea. În general, aceste politici au fost făcute exclusiv de bărbați sau în principal de către bărbați” [10, p.45.]

O altă linie de abordare a pledoariei pentru o justă reprezentare de gen o constituie contribuția relevantă și capacitatea de performanță, inclusiv cea economică, pe care femeia o aduce în societate și de care trebuie să se țină seama mai ales în contextul creșterii procesului de democratizare și a legitimității politice în democrațiile consolidate.

Pentru România democratizarea, modernizarea și europenizarea au configurat noi forme ale procesului guvernării, modificând structuri, întărind autoritățile politice subnaționale și creând reguli noi privind decizia și intervenția publică, în conformitate cu aquis-ul comunitar. Urmărind o administrație mai flexibilă și mai profesionalizată, însuși procesul politicilor publice a trebuit să îmbrace o formă mai deschisă și mai participativă. Însă participarea femeilor la procesul de decizie nu a reușit să fie un obiectiv îndeplinit și creează încă discuții iar uneori ia forme paradoxale și grotesci când, așa cum vom arăta, femeile ajung să ocupe poziții de decizie pentru motive greșite, contribuind la menținerea în conștiința colectivă a unor judecăți care prejudiciază, potrivit cărora locul femeii nu este în politică și ar face bine să rămână în cadrul domestic al familiei, învinovățind-o sau făcând-o să se simtă vinovată că o abandonează sau, în cel mai bun caz, îndemnând-o să ocupe profesii specifice feminine, fără a mai încerca să invadeze spațiul public și al deciziei politice și administrative, destinat în mod tradițional bărbaților.

### **Cadrul legal internațional**

O primă observație este de făcut în privința legislației internaționale și europene care promovează egalitatea de gen, inclusiv în cadrul procesului decizional: în ciuda unor instrumente de ordin juridic numeroase și generoase, reprezentarea echitabilă a femeilor la nivel decizional politic și administrativ este încă un ideal departe de a fi obținut mai ales în țări din Europa de Est, așa cum este cazul României.

O scurtă trecere în revistă a legislației incidente ne face să menționăm câteva dintre cele mai importante documente: *Decizia Consiliului European de la Madrid din 1995 cu privire la monitorizarea anuală a implementării Platformei de Acțiune Beijing* adoptată în cadrul celei de-a 4 Conferințe ONU privind Femeile desfășurată la Beijing în 1995, *Pactul european pentru egalitatea de gen* adoptat de Consiliul European

în 2006 și reînnoit în 2010, *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*, *Strategia UE 2020 pentru dezvoltare inteligentă, sustenabilă și incluzivă*, *Strategia Europeană pentru egalitatea între femei și bărbați 2010-2015*, *Pactul European pentru Egalitate de Gen 2011 – 2020*, *Directiva CE 113 2004 egalitate în acces și furnizare bunuri și servicii*, *Concluziile Consiliului EPSCO și comunicările Comisiei Europene* invitând la promovarea și consolidarea egalității dintre femei și bărbați în diverse domenii, *Rapoartele anuale ale Comisiei Europene* privind progresele înregistrate în domeniul egalității între femeii și bărbați, angajamentului Strategic pentru egalitatea de gen 2016-2019 (COM), *Convenția Organizației Națiunilor Unite din 1979 privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW)*.

În ceea ce privește *Declarația de la Beijing și Platforma de Acțiune Beijing*, trebuie precizat că acestea constituie un moment de cotitură pentru reprezentarea femeii în spațiul public, dar și punctul de plecare pentru o strategie pe termen lung în promovarea potențialului feminin și pentru înlăturarea barierelor din calea femeilor atât pe piața muncii, dar și din viața politică și culturală și în dezvoltarea lor personală. Semnată de reprezentanții a 189 de țări și adoptată în 15 septembrie 1995, *Declarația de la Beijing*, recunoaște importanța nevoii de a se face auzită a vocii femeii și importanța statutului ei în societate [11]. *Platforma de acțiune* reprezintă o agendă pentru emanciparea femeii, cu 12 direcții prioritare de acțiune, conform obiectivelor de atins privind diferite contexte: femeia și educația și formarea profesională, femeia și sănătatea, femeia și sărăcia, femeia și violența domestică, femeia și drepturile fundamentale ale omului, femeia și siguranța economică, femeia în contextul conflictelor armate, femeia și mijloacele de comunicare în masă, mecanismele instituționale care implementează politici de gen, femeia și procesul de luarea deciziilor, femeia și mediul înconjurător, femeia și copilul de sex feminin.

Cea de a șaptea direcție, ”Femeia și procesul de luare a deciziilor” pornește de la Declarația Universală a Drepturilor Omului, potrivit căreia toți membrii societății au dreptul de a participa la guvernarea propriei țări. Emanciparea și autonomia femeilor, precum și îmbunătățirea situației sociale, economice și politice a femeilor sunt esențiale pentru

realizarea unei guvernări și administrații transparente și a responsabile și a creșterii dezvoltării durabile în toate domeniile vieții. Relațiile de putere care împiedică femeile să-și împlinească destinele în mod plener funcționează la multe niveluri ale societății, de la cele mai personale la cele mai publice. Realizarea obiectivul participării egale a femeilor și bărbaților la luarea deciziilor va asigura un echilibru care reflectă mai adecvat compoziția societății și este necesar în vederea consolidării democrației și promovării bunei funcționări a societății. Egalitatea în luarea deciziilor politice oferă un avantaj fără care este foarte puțin probabil ca integrarea reală a dimensiunii egalității în elaborarea politicilor guvernamentale să fie fezabilă. De aceea participarea paritară a femeilor în viața politică joacă un rol esențial în procesul general de emancipare și nu este doar un imperativ al justiției sau democrației, ci o condiție necesară ca interesele femeilor să fie luate în considerare [11, art.181]. Același document arată că, în ciuda mișcării largi de democratizare în majoritatea țărilor lumii, femeile sunt în mare parte subreprezentate la mai toate nivelurile de guvernare, în special în ministere și alte organe executive, iar în organele legislative progresele în reprezentarea femeilor sunt, de asemenea, reduse<sup>26</sup>. Deși femeile alcătuiesc cel puțin jumătate din electorat, ele au obținut târziu dreptul de vot și, în aproape toate țările, continuă să fie subreprezentate în mod serios în funcțiile publice. Modelele tradiționale de lucru ale multor partide politice și structuri guvernamentale continuă să fie bariere în calea participării femeilor la viața publică. Femeile sunt descurajate în obținerea de funcții publice prin atitudini și practici discriminatorii, prin responsabilizarea lor cvasi-exclusivă în îngrijirea familiei și a copiilor, dar și prin costurile ridicate ale exercițiului funcției publice. Prezența femeilor în pozițiile politice și de decizie în guverne și în organele legislative ar contribui la redefinirea priorităților politice, aducerea de noi teme și probleme pe agenda politică, reflectând și abordând preocupări specifice ale femeii-

---

<sup>26</sup> Consiliul Economic și Social fixase ținta de 30%, ca procent vizat de reprezentare a femeilor în poziții de luare a deciziilor până în 1995, țintă, care potrivit *Platformei de la Beijing* nu a fost atinsă. La nivel global, doar 10% dintre membrii organelor legislative erau femei până în 1995 și un procent și mai mic de poziții ministeriale deținute de femei.

lor legate de gen, valori și experiențe proprii și oferind noi perspective asupra principiilor și problemelor politice. [11, art.182]

Deși și-au dovedit evidente capacități de lideri în comunitate și în diverse tipuri de organizații, femeile continuă să fie obiectul prejudecăților și stereotipurilor negative pe care media le perpetuează, accentuând tendința de a păstra sfera publică drept domeniu privilegiat al bărbaților. Unele țări au reușit cu toate acestea, prin acțiuni afirmative, să depășească procentul de 30% reprezentare a femeilor în administrația locală și centrală.

*Platforma de acțiune Beijing* vizează două obiective strategice: G1.: măsuri pentru a asigura accesul egal al femeilor și participarea deplină a acestora la structurile de putere și la luarea deciziilor și G.2.: creșterea capacității femeilor de a participa la luarea deciziilor și la conducere.

Acțiunile prevăzute să fie luate de guverne pentru primul obiectiv strategic includ: angajamentul guvernelor de a stabili obiectivul echilibrării reprezentării genurilor în organele guvernamentale, în administrația publică și justiție inclusiv prin intermediul unor prin acțiuni pozitive; măsuri ca sistemele electorale să încurajeze partidele politice să integreze femeile în poziții publice electivă și ne-elective proporțional cu bărbații; să protejeze și să promoveze drepturile egale ale femeilor și bărbaților de a se angaja în activitățile politice și asociative (apartenența la partide și sindicate); ajustarea și reformarea sistemelor electorale în sensul unor politici de justă reprezentare; monitorizarea, evaluarea, analiza și diseminarea periodică a rezultatelor privind progresele obținute în reprezentarea echitabilă a femeilor la toate nivelurile de decizie în sectorul public și privat; sprijinirea ONG-urilor și institutelor de cercetare care desfășoară studii privind participarea femeilor și impactul acestora asupra procesului decizional; încurajarea și chiar finanțarea organizațiilor care adoptă politici și practici nediscriminatorii de promovare a femeilor în rândul acestora; recunoașterea și încurajarea împărțirii responsabilităților familiale și părintești între femei și bărbați, pentru a spori participarea femeilor la viața publică și pentru obținerea unui bun echilibru între viața de familie și cea profesională; crearea unor liste echilibrate din punctul de vedere al genului pentru candidații propuși pentru posturi în organele specializate și agențiile ONU.

Acțiunile prevăzute să fie luate de partidele politice pentru îndeplinirea acestui obiectiv sunt: regândirea structurilor și procedurilor partidelor pentru a elimina barierele care discriminează direct sau indirect femeile; dezvoltarea de inițiative care să permită femeilor participarea în toate structurile interne de elaborare a politicilor dar și în procesele electorale sau pentru funcțiile în care se fac numiri; includerea problemelor de gen în agenda lor politică și luarea de măsuri pentru asigurarea participării femeilor la conducerea partidelor politice pe o bază egală cu bărbații.

Pentru îndeplinirea aceluși obiectiv strategic, documentul îndeamnă atât guvernele, organismele naționale, cele din sectorul privat, partidele politice, sindicatele, organizațiile patronale, instituțiile de cercetare și academice, aflate la orice nivel (local, regional, național, internațional) să întreprindă acțiuni pozitive pentru a construi o masă critică de femei lideri, directori și manageri în poziții strategice de decizie; să creeze sau să consolideze mecanisme de monitorizare, să revizuiască criteriile de recrutare și de numire în funcții, pentru a se asigura că aceste criterii sunt relevante și nu discriminează femeile; să elaboreze strategii de comunicare pentru a promova dezbaterea publică privind noua perspectivă asupra rolurilor bărbaților și femeilor în societate și în familie; să dezvolte programe de avansare în carieră pentru femeile de toate vârstele, dar mai ales pentru cele tinere, incluzând planificarea carierei, urmărirea, îndrumarea, coaching-ul, instruirea și reconversia profesională.

Privind cel de al doilea obiectiv strategic, acțiunile întreprinse de guverne, organisme naționale, sectorul privat, partidele politice, sindicate, organizații patronale, organisme subregionale și regionale, organizații neguvernamentale și internaționale și instituții de învățământ trebuie să vizeze: pregătirea și formarea femeilor și tinerelor pentru a le încuraja să promoveze în poziții de decizie; impunerea unor criterii transparente pentru pozițiile de decizie și asigurarea unor structuri de selecție cu o compoziție echilibrată de gen; crearea unui sistem de îndrumare și formare pentru creșterea capacității femeilor în activități de luarea deciziilor, discurs public, campanii politice; educația în sensul creșterii sensibilității la dimensiunea de gen în vederea promovării re-

lațiilor de muncă nediscriminatorii și respectul pentru diversitate; elaborarea de mecanisme și mijloace de formare pentru a încuraja femeile să participe la procesul electoral, la activitățile politice și alte forme de conducere și proces decizional. [11, art.190-195]

### **Situația reprezentării de gen în administrație în Uniunea Europeană și în România**

În Uniunea Europeană, sintetic, putem afirma că deși în materia egalității de gen, obiectivele vizează o participare echilibrată pe criterii de gen la deciziile majore adoptate în domeniile politic și social și se urmărește promovarea egală a bărbaților și femeilor pe piața muncii precum și în ocuparea posturilor de conducere, ca garanție a asigurării echității sociale și performanței economice care să conducă la creșterea participării sociale a femeilor la toate nivelurile, situația curentă nu este la standardele dorite. Chiar dacă se poate aprecia că situația s-a îmbunătățit semnificativ, femeile din Europa sunt în continuare subreprezentate în posturile de conducere atât în politică, cât și în afaceri.

La nivelul UE în 2010, 24% dintre parlamentari erau femei – o creștere cu 16% față de situația înregistrată cu 10 ani în urmă – și aceleași proporție deține posturi ministeriale. În cadrul administrațiilor centrale ale statelor membre ale UE, femeile ocupau la aceeași vreme aproape 33% din posturi la primele două niveluri ale ierarhiei, în comparație cu aproximativ 17% în 1999. Proporția femeilor în posturi similare în cadrul instituțiilor UE a crescut de la 14% la 20%.<sup>27</sup>

Printre cele 5 obiective ale UE privind dezvoltarea durabilă și egalitatea de gen (SDG 5) se numără și să asigure participarea deplină și efectivă a femeilor cu oportunități egale la conducerea la toate nivelurile de luare a deciziilor, în viața politică, economică și publică [12, p.8]. Justificarea acestui obiectiv este făcută pe baza dreptății sociale, a respectului pentru drepturile fundamentale și al buna guvernanță. Reflectarea compoziției societății în structurile de conducere va consolida democrația și va aduce beneficii pentru creșterea economică și competitivitate. La sfârșitul lui 2016 erau doar patru țări<sup>28</sup> UE în care numărul femeilor în conducerea companiilor depășea 30%.

<sup>27</sup> Conform Raportului Anual al Comisiei Europene pentru anul 2010

<sup>28</sup> Franța, Italia, Finlanda și Suedia

Diferențe mari se înregistrează în reprezentarea la nivelul administrațiilor centrale din statele membre. Astfel, în noiembrie 2016, în timp ce parlamentele din Finlanda și Suedia includeau cel puțin 40% femei, în alte opt țări (Bulgaria, Grecia, Croația, Cipru, Letonia, Ungaria, Malta și România) femeile reprezentau mai puțin de 20% din membri. În mod similar, guvernele Bulgariei, Franței, Sloveniei și Suediei au fost echilibrate în reprezentarea de gen, în timp ce guvernele din Grecia și Ungaria nu au inclus femei deloc [12, p.32].

În administrațiile locale, cele mai recente date, din mai 2015, arată că reprezentarea femeilor în organele legislative locale înregistrează un procent total de 35,3% în întreaga UE. Franța și Suedia au inclus minim 40% reprezentanți din fiecare gen, în timp ce Grecia, Croația și Cipru au peste 80% bărbați, respectiv sub 20% femei în consiliile locale. În 2015 femeile au reprezentat doar 15,1% primari sau lideri ai consiliilor locale. Suedia este singura țară în care femeile conduc mai mult de un sfert din consilii (37%). În Republica Cehă, Grecia și România femeile reprezintă mai puțin de 1 din 20 de consilieri și lideri, iar în Cipru nu există deloc femei în funcția de primar. În 9 dintre cele 28 de capitale europene au reușit să ajungă femei în funcțiile de primar: București, Luxemburg, Madrid, Paris, Praga, Roma, Sofia, Stockholm și Varșovia.

Multe dintre deciziile care au impact direct asupra vieții de zi cu zi a cetățenilor se iau în organele legislative locale. Diversitatea sistemelor locale de guvernare a statelor membre UE, precum și lipsa oricărei abordări sistematice sau de diseminare a datelor, face foarte dificilă obținerea unei perspective reale asupra reprezentării de gen și asupra numărului de femei implicate în conducerea administrațiilor locale.

România deține o reprezentare a femeilor parlamentar de doar 9,76%, conform rezultatelor alegerilor parlamentare din 2008. Prin comparație cu perioada 2004-2008, se poate observa o scădere a gradului de participare a femeilor la procesul decizional din administrația locală, atât în ceea ce privește prezența acestora în consiliile județene și în cele locale, dar și la nivelul Instituției Prefectului. [13]

Potrivit analizei efectuate de Agenția Națională privind Egalitatea de Șanse pentru femei și bărbați (ANES), situația în România are câteva trăsături specifice [13]:

- Feminizarea nivelurilor decizionale „de mijloc” al administrației publice (în special nivelul central). Piramida puterii politice este dominată, atât la vârf cât și la bază, de către bărbați.
- Feminizarea unor domenii precum justiția, sănătatea, integrarea europeană și domeniul muncii.
- (fostul) Minister al Integrării Europene este singurul minister în care peste 75% din pozițiile de conducere sunt deținute de femei, urmând Ministerul Culturii (61,02%), Ministerul Sănătății (60,24%) și Ministerul Mediului (58,72%).
- În ceea ce privește administrația publică locală, femeile sunt subreprezentate, din moment ce, în general, peste 80% din posturile de decizie sunt ocupate de bărbați.
- Există o tendință mai mare la nivel național în administrația publică centrală de creștere a reprezentării femeilor dar nu în pozițiile cele mai înalte (ministru, secretar de stat etc).
- Ponderea femeilor în ocuparea pozițiilor de decizie corespunzătoare gradului decizional 2 este mai mare decât cea a femeilor ce ocupă poziții corespunzătoare gradului decizional 1.
- Ponderea femeilor care ocupă poziții de decizie este mai mare în ministere decât în unitățile deconcentrate ale acestora de la nivel local, instituțiile aflate în subordinea/autoritatea acestora și alte organe de specialitate organizate în subordinea ministerelor.
- Dacă posturile de conducere corespund unui grad de decizie mai scăzut, atunci probabilitatea ca femeile să ocupe aceste posturi este mai mare. Analog, dacă gradul de subordonare a unui post decizional este mai mare, atunci probabilitatea ca acesta să fie ocupat de către o femeie, este mai mare.
- La nivelul ministerelor gradul de participare la decizie a femeilor este cel mai mare în Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale urmat de Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Justiției, la nivel local și în instituții aflate în subordinea/autoritatea acestora, ponderea femeilor ce ocupă poziții de decizie este cea mai mare în Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Sănătății și Ministerul Afacerilor Externe.
- “Ministerele masculine” din punct de vedere al conducerii executive la ambele grade decizionale, în care ponderea ocupării

pozițiilor decizionale revine bărbaților, sunt: Ministerul Culturii și Patrimoniului Național, Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Extene, Ministerul Mediului și Pădurilor și Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

- Dacă la nivelul ministerelor gradul de ocupare a pozițiilor de decizie de către bărbați este cel mai mare în Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, Secretariatul General al Guvernului și Ministerul Afacerilor Externe, la nivel local și în instituții aflate în subordinea/autoritatea acestora, ponderea bărbaților în ocuparea pozițiilor de decizie este cea mai mare în Ministerul Culturii și Patrimoniului Național, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și Ministerul Justiției.

Evaluarea externă a situației din România, conform *Global Gender Gap Report*, arată că România ocupa în 2011 poziția 96 din 137 de țări, cu scorul pentru Parlament de 9,7% prezență femei în timp ce media globală este de 19,3%, iar la nivel ministerial de 18%, în vreme ce în administrația locală arăta 3% femei primar.

Aceeași sursă semnala pentru 2016 următoarele date:

- Putere politică: poziția 112 din 135 țări cu un scor de 0.09 când media este de 0,23.
- Femei în Parlament: poziția 105 cu un scor de 0.159 când media este de 0,269
- Femei în poziții ministeriale: poziția 105 cu un scor de 0.167 când media este de 0,238
- Poziția de șef de stat în ultimii 50 de ani: 0 - poziția 68 cu un scor de 0.0 când media este de 0,204

Datele pe 2017 așează România pe locul 58 din 144 de țări, cu un scor de 0,708, ca index general, iar în privința emancipării politice a femeilor, România se află pe locul 78, cu un scor de 0,159 [14, p.10 și p.280].

- Putere politică: poziția 78 din 144 țări cu un scor de 0.159 când media este de 0,227.
- Femei în Parlament: poziția 74 cu un scor de 0.261 când media este de 0,279
- Femei în poziții ministeriale: poziția 105 cu un scor de 0.167 când media este de 0,238

- Poziția de șef de stat în ultimii 50 de ani: 0 - poziția 69 cu un scor de 0.0 când media este de 0,200

Aceste date arată că România a făcut, cel puțin statistic, ”importante progrese privind eliminarea discriminării de gen în politică” [14, p.20], deși încă rămâne sub media țărilor monitorizate în Raport.

Analiza pe care noi am efectuat-o<sup>29</sup> asupra reprezentării femeilor, s-a axat pe administrația publică locală: consiliile județene și consiliile locale ale reședințelor de județ, în mandatul 2016-2020.

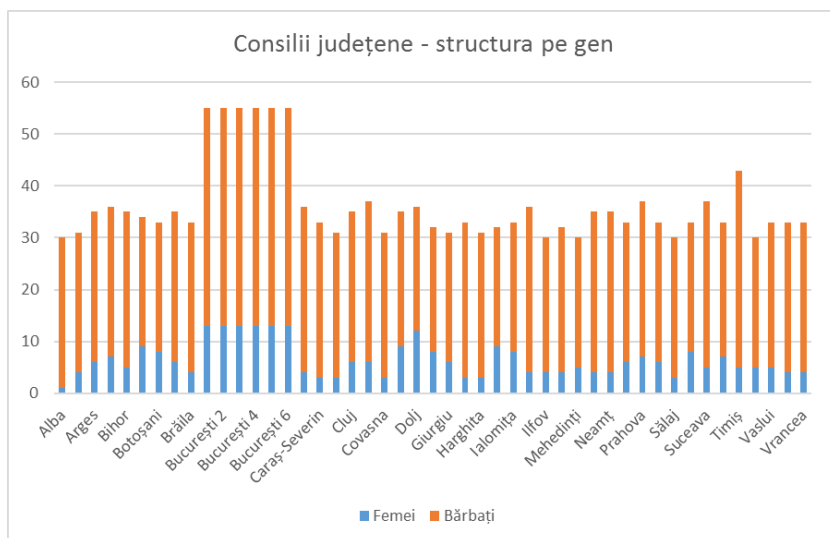
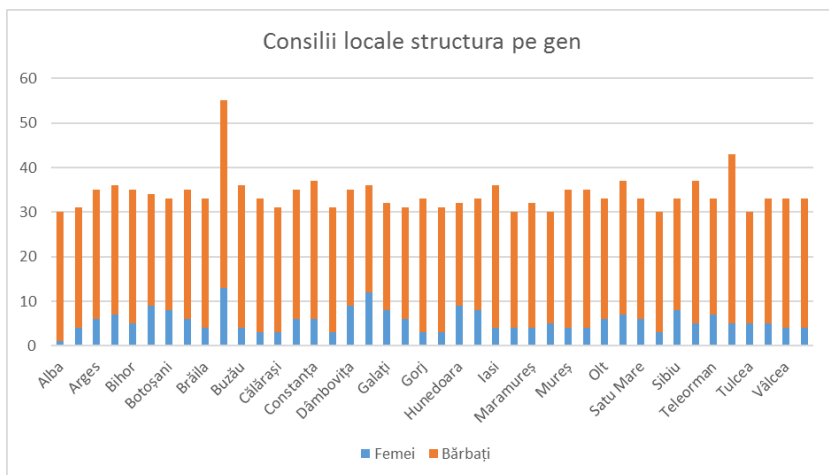


Fig.1 Structura pe gen a Consiliilor județene din România

Așa cum se poate observa în Fig.1, reprezentarea femeilor în Consiliile Județene este redusă, femeile înregistrând în medie o prezență de 17,12%, minimul fiind înregistrat de Alba – 3,33%, iar maximum de Dolj- 33,33%. Numai un singur județ depășește 30%, în timp ce 8 județe se situează între 20% și 29%, 28 de județe între 10 și 19%, iar șase județe sub 10%.

<sup>29</sup> Cercetarea nu este încă finalizată și oferim date și concluzii preliminare, urmând ca ele să fie actualizate și finalizate în anul 2018.



*Fig.2 Structura pe gen a Consiliilor locale din reședințele de județ ale României*

Reprezentarea femeilor în Consiliile locale ale reședințelor de județe este de asemenea sub media europeană și sub pragul țintă stabilit în documentele internaționale, femeile înregistrând în medie o prezență de 24,40%, dar cu aproape șapte procente mai ridicată decât în Consiliile județene. Minimul este în acest caz înregistrat în Buzău – 4,35% , iar maximul în sectorul 1 – București –40,74%, așa cum se poate vedea în figura 2. De această dată avem nouă consilii care depășesc ținta de 30%, 25 de consilii între 20% și 29%, 11 consilii între 10% și 19% și doar două consilii sub 10% (Buzău – o singură femeie în consiliu și Alba Iulia - 2 femei în consiliu).

Se poate aprecia că reprezentarea femeilor în consiliile locale ale reședințelor de județ este mai ridicată decât cea din consiliile județene, așa cum se poate vedea în figurile 3 și 4.

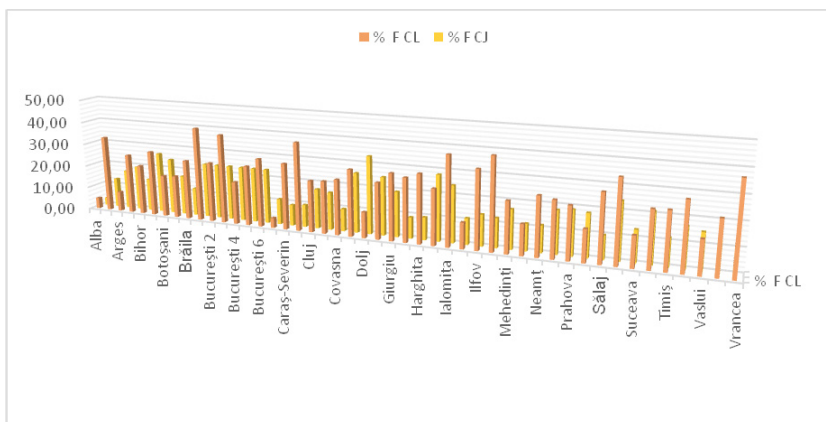


Fig.3 Reprezentare comparativă femei în Consiliile județene (F CJ) și Consiliile locale din reședințe de județ (F CL)

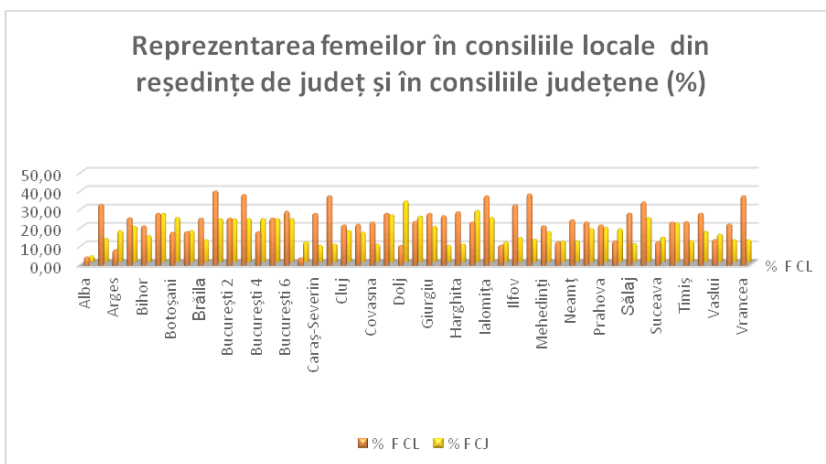


Fig.4 Reprezentare comparativă (%) femei în Consiliile județene (F CJ) și Consiliile locale din reședințe de județ (F CL)

## Cotele de reprezentare, posibila soluție

În ceea ce privește problema cauzelor și condițiilor sub-reprezentării femeilor în procesul decizional, ele pot fi sintetizate astfel:

- Stereotipurile de gen și discriminarea
- Segregarea în educație și pe piața muncii
- Lipsa politicilor care să faciliteze accesul femeilor la poziții decizionale, să evidențieze și promoveze echilibrul corect dintre viața profesională și viața familială și să elimine sau atenueze distribuția inechitabilă a sarcinilor casnice și familiale.
- Mediul sociocultural neprietenos, cultura corporatistă și atitudinea media, adesea tendențioasă, ce sunt, în ansamblu, încă nefavorabile femeilor.

Stimularea egalității de gen în politica românească înseamnă lupta cu o puternică mentalitate patriarhală, femeile fiind considerate nepotrivite, inferioare în raport cu bărbații, mentalitate existentă, așa cum studiile o dovedesc, inclusiv în rândul femeilor. Aceasta face ca, în mod paradoxal, atunci când femeile sunt nominalizate pentru poziții de decizie semnificative să se aibă în vedere nu România femeilor competente, care au ceva de adus, care au contribuții reale la viața socială, culturală, științifică, profesională, ci ”România senzuală” prin promovarea unor ”bombe sexi”[15], perpetuând prejudecata asocierii femeii cu obiecte sexuale și făcând reale deserviciile reprezentării de gen, prin promovarea unor femei incompetente pentru roluri pe care și le asumă fără a fi capabile să le facă față la un nivel performant.

Astfel Legea 202/2002 privind egalitatea de șanse între femei și bărbați nu poate fi un instrument eficient dacă nu este însoțită de strategii și instrumente adecvate, așa cum ar fi de exemplu indicatori standardizați, adecvați surprinderii unor dimensiuni sensibile la gen, cu atât mai mult cu cât a fost adoptată la presiunea Uniunii Europene, ca un item dintr-o ”lungă listă de ”îndatoriri” ce trebuiau ”asumate” și bifate”” [16, p.120]. Egalitatea juridică formală, dreptul de a alege și a fi ales nu aduc în mod automat și reprezentarea corespunzătoare a femeilor în sfera publică. Simpla acordare a drepturilor egale este insuficientă pentru eliminarea unor prejudecăți istorice cu care se confruntă femeile în viața publică.

Comisia Europeană sprijină statele membre și părțile interesate în acțiunile lor de îmbunătățire a echilibrului dintre femei și bărbați. Influențarea procesului decizional rămâne un factor cheie [17] în crearea pârgghiilor de realizare efectivă a obiectivelor ce vizează o bună reprezentare a tuturor grupurilor sociale în acțiunea publică.

Posibile soluții ar fi voința politică a partidelor politice de a se angaja în demersul echilibrării genului, în reprezentarea echitabilă și de a pune pe agenda politică acest obiectiv în mod responsabil și nu în cele din urmă legiferarea cotelor de reprezentare. Cotele oficiale sunt o modalitate eficientă de accelerare a ritmului implementării accesului echitabil al femeilor în poziții de conducere [12] în administrația centrală și locală, cu condiția să fie concepute și implementate efectiv și cu bună credință, deoarece ”simpla creștere numerică a femeilor nu este sinonimă cu reprezentarea intereselor acestora” [18, p.153].

În UE instrumentele privind obținerea egalității de gen în reprezentarea politică variază de la programe de acțiune afirmativă, la cotele legislative, modificarea legilor electorale și chiar constituționalizarea completă a principiului parității<sup>30</sup>. Acestea au justificare în primul rând prin constatarea că politicile menite să ofere cetățenilor „șanse egale” nu sunt suficiente, iar șansele egale pot conduce rezultate foarte inegale, dacă avem în vedere factori precum capacitățile de raționament, instruirea, informarea cetățenilor, care sunt neuniforme și pot fi precare. [19]

Cotele de reprezentare sunt măsuri de corecție a unei forme de discriminare, inegalitatea de gen în politică și pot lua forme consultative sau informale<sup>31</sup>, făcând parte din acțiunile afirmative, ca recomandări sau pot lua forme obligatorii sau statutare<sup>32</sup>, ca discriminare pozitivă. Formal, cotele se pot stabili fie pozitiv (minimumul de locuri care să fie rezervate femeilor), fie negativ (bărbații nu pot ocupa mai multe locuri decât un maxim de ...), astfel încât toate interesele de grup să fie reprezentate.

<sup>30</sup> Cazul Franței – În 28 iunie 1999, articolele 3 și 4 din Constituția franceză au fost modificate. Legea privind promovarea accesului egal al bărbaților și femeilor la funcțiile electivă a fost adoptată la 6 iunie 2000.

<sup>31</sup> Se aplică în Scandinavia cu succes.

<sup>32</sup> Așa cum are Belgia un prag de pornire minim pentru femei pe listele de candidaturi ale partidelor. Belgia reprezintă cel mai de succes caz al le

Belgia oferă cel mai clar exemplu de bune practici, propunând una dintre cele mai avansate formule electorale de reprezentare paritară, formulă obținută între 1994 și 2003, rezolvând inclusiv problema pozițiilor pe lista de candidaturi<sup>33</sup>.

În Parlamentul României s-au depus inițiative de legiferare a cotelor de gen pentru Parlament, Consilii locale și județene: în 2015 Partidul Național Liberal depune o inițiativă cu 30% cota de reprezentare, cotă pe care Partidul Social Democrat o are înscrisă în statut pentru reprezentarea în conducerea partidului; în 2016, deputatul independent Remus Cernea a propus ca alternativă un amendament la legele electorale (Legea 115/2015 și Legea 208/2015) pentru realizarea eficienței a cotei de reprezentare de 30% a femeilor, vizând tocmai ordinea de distribuție a locurilor alocate pe listă.

Este adevărat că indiferent de varianta adoptată, fie cea *soft*, adică recomandarea de a fi folosite de către partide, fie cea obligatorie, care în istoria recentă a întâlnit obstacole inclusiv de neconstituționalitate<sup>34</sup>, reprezentarea descriptivă<sup>35</sup> este un instrument sensibil, criticat adesea și care trebuie utilizat cu prudență, având în vedere posibilele costuri, inclusiv de posibilă desolidarizare între sexe. De altfel dihotomia *reprezentare descriptivă* versus *reprezentare substanțială* (distincția între *cine* și *ce* reprezintă) [20] este considerată artificială și nefolositoare. Se pledează pentru o ”politică a prezenței” și a responsabilității [21], a recunoașterii reciproce a grupurilor de interese.

Deficitul de gen a condus la apariția ”feminismului de stat”<sup>36</sup> și a ”femocrației”<sup>37</sup> [22], dar reprezentarea în sine rămâne parte a unui

---

<sup>33</sup> Pe poziția 1 trebuie să se regăsească un bărbat și o femeie iar pe întreaga listă diferența numerică între genuri nu poate fi mai mare de 1.

<sup>34</sup> Vezi cazul Spaniei!

<sup>35</sup> Reprezentarea *descriptivă* versus cea *substanțială*, respectiv dihotomia considerată artificială și nefolositoare între *cine* și *ce* reprezintă.

<sup>36</sup> Helga Hernes a introdus noțiunea de ”feminism de stat” având în vedere un sistem axat pe promovarea oportunităților femeilor dincolo de egalitatea de gen și politicile sociale.

<sup>37</sup> Joni Lovenduski pune accentual pe caracteristicile și rolul femeilor în structurile birocratice.

proces deliberativ afectat de contexte de comunicare precară, dar și de interese relativ necristalizate.

În aceste condiții, ducerea dezbaterii în derizoriu, limitarea ei la proiecte legislative minore de genul *Dezbaterea Proiectului de Lege pentru declararea zilei de 8 mai Ziua egalității de șanse între femei și bărbați*<sup>38</sup>, promovarea pe liste sau nominalizarea unor femei docile, ușor de manipulat, incompetente chiar, nu pot fi considerate, pe bună dreptate, strategii de decredibilizare a politicii echilibrului de gen? Este România capabilă să facă eforturi serioase în sensul europenizării și modernizării sau va rămâne pradă unei mentalități patriarhale, bifând formal obiective ale Uniunii Europene și continuând să trateze problema egalității de gen ca una minoră, neprioritară?

### Referințe bibliografice:

- [1] Mihai Păunescu (coord.), *Management Public în România*, Editura Polirom, Iași, 2008, 240 pag.
- [2] Gabriela Goudenhooff, *Legitimitatea. Ritualuri ale legalității și autoritate discursivă*, Editura Adenium, Iași, 2014, 286 pag.
- [3] Diana-Camelia Iancu, *Uniunea Europeană și administrația publică*, Editura Polirom, Iași, 2010, 248 pag.
- [4] Elin Bjarnegård, *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*, Palgrave MacMillan, New York, 2013, 270 pag.
- [5] Jane Mansbridge, "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"", *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 3, 1999, pp. 628-657
- [6] Sara Edenheim and Malin Rönnblom, "Representations of Equality: Processes of Depoliticization of the Citizen-Subject", în Hilde Danielsen, Kari Jegerstedt, Ragnhild L. Muriaas, Brita Ytre-Arne (eds.), *Gendered Citizenship and the Politics of Representation*, Palgrave MacMillan, New York, 2016, pp.61-85
- [7] Joan Wallach Scott, *Only paradoxes to offer: French feminists and the rights of man*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996, 246 pag.
- [8] Anna G. Jónasdóttir, *Love, power and political interests: Towards a theory of patriarchy in contemporary western societies*, Örebro University: Örebro Studies, Studies in Politics, Göteborg, 1991.

---

<sup>38</sup> Camera Deputaților, 11 februarie 2015, <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7457&idm=21&idl=2>

- [9] Anna G. Jónasdóttir, "What Kind of Power is 'Love Power'?", în Anna G. Jónasdóttir, Valerie Bryson and Kathleen B. Jones (eds.), *Sexuality, Gender and Power Intersection and Transnational Perspectives*, Routledge, New York, 2011, pp.45-59.
- [10] Mihaela Miroiu, *Drumul către servitute*, Editura Polirom, Iași, 2004, 312 pag.
- [11] *Declarația de la Beijing și Platforma de acțiune din 1995*, <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>
- [12] *2017 Report on equality between women and men in the EU*, Uniunea Europeană, Brussels, 68 pag.
- [13] *Situația femeilor și a bărbaților în poziții de decizie în administrația publică centrală*, studiu al Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Direcția Egalitate de șanse între Femei și Bărbați, <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Egalitate%20de%20sanse/MMFPS%20Prezentare%20studiu%20femei-barbati%20in%20pozitii%20de%20decizie.pdf>.
- [14] *The Global Gender Gap Report 2017*, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf)
- [15] Mihaela Miroiu, *Dincolo de îngeri și de draci. Etica în politica românească*, Editura Polirom, Iași, 2007, 477 pag.
- [16] Mihai Albu și Cristina Mocanu, "Egalitatea de șanse în România. De la teorie la practică", în Oana Băluță (ed.), *Gen și putere. Partea leului în politica românească*, Editura Polirom, Iași, 2006, pp.117-137.
- [17] Brihan, Alina, *România în Uniunea Europeană. Mecanisme și niveluri de influențare a procesului decizional European*, Tritonic, București, 2017, 513 pag.
- [18] Oana Băluță, "Reprezentare "în oglindă"", în Oana Băluță (ed.), *Gen și putere. Partea leului în politica românească*, Editura Polirom, Iași, 2006, pp.139-170.
- [19] Susan Millns and Mercedes Mateo Diaz, "Parity, Power and Representative Politics: The Elusive Pursuit of Gender Equality in Europe", in *Feminist Legal Studies*, 2004, no 12, issue 3, pp. 279-302.
- [20] Oana Băluță, "Reprezentarea intereselor de gen: între 'politica ideilor' și 'politica prezenței'", în *Sfera Politicii*, 2014, nr.178.
- [21] Anne Phillips, "The Politics of Presence", Oxford University Press, 1995, 209 pag.
- [22] Cathrine Holst, "The Costs and Benefits of Descriptive Representation: Women's Quotas, Variations in State Feminism and the Fact of Reasonable Pluralism", în Hilde Danielsen, Kari Jegerstedt, Ragnhild L. Muriaas, Brita Ytre-Arne (eds.), *Gendered Citizenship and the Politics of Representation*, Palgrave MacMillan, New York, 2016, pp.87-110

## REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE SAU REFORMAREA STATULUI?

**Marius Văcărelu,**

*doctor, lector universitar,*

*Facultatea de Administrație Publică*

*Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București*

*One of the most used words by politicians is «reform». For them, everything can be reformed, everything is not so perfect and need their intervention for creating something better – it means, as dictionary explain: «to reform». They are able to «reform» everything and every time. But a normal mind wonders: a change made by politicians is a reform, or just a change that cover some other interests? In such equation, there is a question: is it necessary to reform the public administration, or to reform the state? Our text will try to brief answer to this interrogation.*

Teoria separației puterilor este o teorie celebră, de largă audiență și frecvent invocată. Sub numele de teorie a separației puterilor în stat se ascund, în realitate, mai multe teorii referitoare la puterea de stat, care analizează diverse modalități de exercitare a acesteia. Practica însă este mai puțin „corespunzătoare”, în sensul în care vom regăsi întotdeauna o dorință a executivului de a controla legislativul și mai ales puterea judecătorească, deși – realitatea o demonstrează în anumite cazuri – și puterea legiuitoare dorește să joace un rol mai important în stat, iar consecința acestei voințe politice rezultă un conflict de o anumită intensitate în stat.

Teoria separației puterilor a fost o reacție împotriva monarhiei absolute, considerată de drept divin, forma de guvernământ în care regele concentra în mâinile sale puterea supremă, considerându-se ca o personificare a statului, de unde și celebra formulă a regelui Ludovic al XIV-lea „statul sunt eu” (*L'État c'est moi*). Ea a avut un rol aparte, poate decisiv, în promovarea sistemului reprezentativ, adică în valorificarea

democratică a relației dintre deținătorul suveran al puterii (poporul, națiunea) și organizarea statală a puterii politice, în căutarea, în chiar organizarea statală și funcționarea puterii, a garanțiilor exercitării drepturilor omului și cetățeanului. Este o teorie care a stat la baza elaborării constituțiilor, afirmațiile din *Declarația drepturilor omului și cetățeanului* (1789), Franța, stând mărturie în acest sens. Astfel, potrivit Declarației menționate, o societate în care garanția drepturilor nu este asigurată, și nici separația puterilor nu este determinată, nu are o constituție<sup>39</sup>.

Montesquieu ne arată că „experiența de totdeauna ne învață că orice om care deține o putere este înclinat să abuzeze de ea și că el merge mai departe așa până ce dă de granițe. Însăși virtutea are nevoie de îngrijiri. Deci, puterea trebuie divizată pentru a nu degenera în arbitrar”. Obiectul separării puterilor este simplu definit de Montesquieu: „Pentru ca să nu existe posibilitatea de a se abuza de putere, trebuie ca, prin rânduiala statornicită, puterea să fie înfrânată de putere”<sup>40</sup>.

Puterile în stat sunt totuși ale oamenilor, deoarece un om conduce, un om este funcționar de execuție, iar alt om – evident, păstrând proporțiile – dorește să aibă o poziție în interiorul puterii. Aceasta, pentru că majoritatea dictatorilor preferă să aleagă calea cuceririi puterii din interiorul structurii, iar nu prin forță, din exterior. Dacă analizăm doar secolul XX, vedem că toți dictatorii au apărut pe această cale; dar acum câteva secole, un conducător militar crea un imperiu prin forță, dar nu întotdeauna puterea sa era mai mare decât aceea a armatei pe care o conducea.

În acest sens, trebuie să avem în vedere că o guvenare eficace are ca idee centrală pe aceea a relației morale și proporționale în raport de putere între toate subiectele de drept; apariția unei forme legale de imunitate distruge orice formă de echilibru între oameni și puteri. După ce ideea de echilibru este desființată, abuzul se va instala, iar dictatura este aproape inevitabilă. Tocmai de aceea legalitatea – statul de drept – este valoarea supremă a unei societăți; în absența acesteia, nu va exista o adevărată putere a națiunii, ci doar manipulări ale voinței unor majori-

---

<sup>39</sup> Gh. Uglean, *Drept constituțional și instituții politice*, vol I, ed. FRM, București, 2007, p. 335.

<sup>40</sup> Gh. Uglean, *Drept constituțional ... op. cit.*, p. 336.

tăți mai ușor de înșelat contra unei minorități conștiente de slăbiciunile sistemului politico-administrativ.

Sub forma democrației, Tocqueville, când prezenta sistemul politic american sublinia că viciile și slăbiciunile guvernării democratice se observă cu ușurință; ele sunt dovedite prin fapte evidente, în timp ce influența ei binefăcătoare se exercită într-un mod mai puțin sesizabil, ca să spun așa, aproape invizibil. Defectele ei se observă de la bun început, iar calitățile ei nu se văd decât în timp<sup>41</sup>.

Ceea ce era subliniat de către aristocratul francez privitor la societatea americană se înscria în fapt nu atât de mult într-un tablou al situației aceluși moment, deși el exista – fără îndoială – în textul său. Facem această precizare deoarece trebuie cu această ocazie dorim să subliniem un aspect legat de calitatea operelor științifice și de analiză care străbat secolele și mai ales, granițele: ele caută în realitate să identifice un model abstract, ideal de societate (în științe sociale) sau de obiecte (în lumea fizicii) etc și apoi, prin tratarea subiectului, se ajunge la înfățișarea abaterilor de la acel model ideal. Tocmai de aici apare și profuzimea lui Kant; marele om de știință german a atins cel mai bine în analizele sale imaginea unor idealuri, iar consecința logică a fost necesitatea cunoașterii operelor sale. Această idee a idealului o regăsim de fapt în fiecare dintre noi, pentru că în permanență căutăm ceea ce este mai bun în societate: de la cel mai bun medic, la cel mai bun meșter care să repare ceva în casă; de la cel mai bun sistem fiscal – el oferindu-ne astfel șansa mai rapidă de a progresa – la cea mai bună guvernare și bună administrare.

Am putea trăi într-o guvernare imperfectă? Răspunsul este afirmativ, doar toată istoria umanității nu demonstrează că putem trăi într-o lume perfectă. Însă ar trebui pusă o altă întrebare: putem trăi într-o lume mai bună? Răspunsul este afirmativ, doar că din acest moment apar două probleme:

- comparația între sistemele de guvernare și mai ales între state;
- lipsirea de informații a unor persoane față de sistemele de guvernare;

---

<sup>41</sup> A. de Tocqueville, *Despre democrație în America*, vol. I, ed. Humanitas, București, 2005, p. 349.

În această a doua situație, putem menționa fie modul dictatorial de control al informației, fie sărăcia locuitorilor unei țări, care nu își pot permite accesul la surse de informație de calitate – în această a doua categorie trebuie menționat și nivelul lingvistic al unei populații, deoarece într-o țară unde locuitorii sunt preponderent mono-lingvi, filtrarea informațiilor se face mai ușor, iar cunoașterea altor informații provenite pe filiera altei limbi devine mult mai dificilă. Deși dau coerență și direcție istoriei, trăsăturile profunde ale omului sunt rar utilizate pentru a vedea care dintre problemele privind societatea sunt false sau care dintre soluțiile propuse pentru probleme reale sunt neviabile. Dacă o problemă este falsă sau o soluție la o problemă reală este neviabilă, în raport cu natura umană, societatea va avea pierderi. Atât soluțiile la probleme false, cât și soluțiile neviabile la probleme reale risipesc resursele societății. Însă în orice situație, o guvernare de calitate va căuta soluțiile, știind totuși că o parte din acestea rezidă în inclusiv eliminarea anumitor aspecte ale propriului mod de exercitare a puterii.

Din acest motiv, diferențele dintre state pot să capete în timp nu doar dimensiuni mai largi, ci chiar să fie insurmontabile. Chiar dacă nu există societatea perfectă, avem întotdeauna posibilitatea de trăi mai bine, iar o lume mai bună se poate face prin imitarea bunelor practici din alte țări, precum și prin construcția unor instituții coerente în funcționarea lor, relativ la natura umană. Instituțiile adaptate la natura umană au în realitate cel mai mare grad de funcționalitate, deoarece natura lor este adaptată la ceea ce omul dorește atât în mod intrinsec, cât și extrinsec.

Astfel, nevoia de transparență este profund umană, deoarece orice planificare eficientă are la bază informații cât mai multe din zona în care se dorește a se activa. Practic, orice plan de afaceri care dorește a se întocmi nu poate fi viabil în lipsa multor informații despre o piață, doar că acestea nu sunt toate la îndemâna omului de afaceri; ele trebuie puse la dispoziție de cineva. Acest „cineva” sunt de fapt instituții care fac publice rapoarte de activitate și rapoarte dedicate unor probleme punctuale. În absența acestor tipuri de date, nici un investitor nu va deschide o afacere, pentru că nu știe la ce tip de comportament să se aștepte de la administrația publică în cauză.

Astfel, o valoare a naturii umane – anume nevoia de informație – este exprimată de raportul „transparență – acțiune profitabilă”: cu cât transparența este mai mare, cu atât planurile de afaceri / de acțiuni administrative se pot întocmi mai detaliat, iar prevederea riscurilor este mai ușor de făcut. Riscuri mai ușor de prevăzut înseamnă posibilitatea de a avea o conduită care să le limiteze efectele, atunci când se vor manifesta, ceea ce se reflectă în reducerea costurilor. Costurile reduse înseamnă evitarea risipei, iar într-o fază ulterioară, micșorarea pierderilor, ceea ce se exprimă în final în acumularea unor sume de bani mai mari pentru dezvoltarea afacerii / acțiunii administrative respective.

Trăim într-o lume a inegalității, iar diferențele dintre națiuni sunt foarte mari, dacă vom compara produsul intern brut al fiecărui stat în parte<sup>42</sup>. În țările bogate, indivizii sunt mai sănătoși, trăiesc mai mult și sunt mult mai bine educați; au acces la o serie de facilități și de opțiuni în viață – de la vacanțe până la alegerea carierei – la care oamenii din țările sărace pot numai să viseze. Oamenii din țările bogate conduc, de asemenea, pe drumuri fără gropi și au toalete, electricitate și apă curentă în casele lor. De asemenea, în mod caracteristic, au guverne care nu îi arestează arbitrar sau nu îi hărțuiesc; dimpotrivă, guvernele furnizează servicii, inclusiv de educație, de sănătate și de securitate. Este, de asemenea, remarcabil faptul că cetățenii votează la alegeri și că au ceva de spus în ceea ce privește direcția politică pe care o urmează țările lor. Marile diferențe de inegalitate globală sunt evidente pentru toată lumea, chiar și pentru cei din țările sărace, deși mulți nu au acces la televiziune sau la internet. Percepția și realitatea acestor diferențe sunt cele care îi împing pe oameni să traverseze ilegal diferite granițe, pentru a avea șansa de a cunoaște standardele de viață și de a se bucura de oportunitățile din țările bogate. Această inegalitate nu are consecințe doar asupra vieții oamenilor din țările sărace; ea provoacă și suferințe și resentimente, având consecințe politice enorme în orice țară<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(nominal\)\\_per\\_capita](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)_per_capita), accesat la data de 11.02.2018.

<sup>43</sup> D. Acemoglu, J. A. Robinson, *De ce eșuează națiunile. Originile puterii, ale prosperității și ale sărăciei*, ed. Litera, București, 2015, p. 44.

Fiecare societate funcționează după un set de reguli politice, morale și economice create și impuse de către stat și de către cetățeni, în mod colectiv. Instituțiile sociale și economice modelează stimulentele economice, precum și tipurile de comportament uman rațional<sup>44</sup>: stimulentele de a deveni educat, de a economisi și de a investi, de a aduce inovații și de a adopta noi tehnologii și așa mai departe. Procesul politic este cel care determină sub ce instituții economice trăiesc oamenii și instituțiile politice sunt cele care decid cum funcționează acest proces. De exemplu, instituțiile politice ale unei națiuni sunt cele care decid capacitatea cetățenilor de a controla politicienii și de a le influența modul în care se comportă. Acest lucru, la rândul lui, determină politicienii să fie agenți ai cetățenilor, chiar dacă imperfecti, sau să abuzeze de puterea încredințată lor sau pe care au uzurpat-o pentru a aduna averi și pentru a-și urmări propriile agende, unele contrare intereselor cetățenilor<sup>45</sup>.

Să nu credem că puterea politică este dornică să aibă o relație foarte deschisă și reciproc avantajoasă cu cetățenii. De fapt, am putea spune că este o iluzie acest fapt, iar până acum 300 de ani nu existau atât de multe îndoieli în nici una dintre țările lumii. Totuși, adoptarea tiparului și a instrucției obligatorii a început să modifice mai mult climatul de dezvoltare al țărilor, iar binefacerile educației au condus în timp la creșterea dorinței cetățenilor de a limita puterea autocraților, pe de o parte, și la a participa la elaborarea deciziilor cu caracter economic-fiscal (mai întâi) care urmau să le afecteze activitatea cotidiană.

Aceaste dorințe normale – în raport de natura umană pe care o aminteam mai sus – au fost întâmpinate cu rezistență din partea puterii monarhice, a aristocraților și a magnaților economiei, dar în timp, cei care au avut mai multă rațiune au înțeles că este mai benefic pentru propriile economii să coopteze cetățenii la elaborarea deciziilor, decât să pardă timp și bani înfruntând – și nereușind întotdeauna – opoziția acesta, care era întotdeauna cea mai mare sub aspect numeric. În bună

---

<sup>44</sup> În realitate, cât mai rațional posibil. Un om perfect rațional în orice situație nu există, pentru că apar nenumărate variante care introduc subiectivismul (de natură fizică sau emoțională). A se vedea pe larg cărțile lui Dan Ariely, apărute la editura Publica, București.

<sup>45</sup> D. Acemoglu, J. A. Robinson, *De ce eșuează națiunile ...*, op. cit., p. 46–47.

măsură, istoria politică a statelor din ultimele două secole – pe plan intern – este în bună măsură o luptă continuă a cetățenilor de a deveni mai importanți în fața puterii de stat.

Participarea cetățenilor la procesul decizional presupune deschiderea procesului de elaborare a politicilor și strategiilor de orice tip la orice fel de schimbări în sfera intereselor și a preferințelor fiecărei persoane care are capacitate deplină de exercițiu, acceptarea deliberării și a persuasiunii ca modalități de configurare discursivă a opiniei și a voinței acestora, reorientându-se astfel legitimitatea deciziei dinspre modelele democrației majoritare sau parlamentare către formele democrației participative și deliberative. Procesul deliberativ ar putea crește eficiența actului de guvernare prin așezarea la masa negocierilor a actorilor non-statali, organizații non-guvernamentale, rețele și comunități care să elaboreze împreună politicile și ar impulsiona schimbarea rolului statului prin reconfigurarea granițelor dintre sectoarele public, privat și voluntar.

Tocqueville spunea că în general, legile democrației tind spre binele majorității, deoarece emană de la majoritatea cetățenilor care se pot înșela, dar care nu pot avea interese contrare ei. Cele ale aristocrației tind, dimpotrivă, să monopolizeze în mâinile minorității bogăția și puterea deoarece, prin natura ei, aristocrația formează întotdeauna o minoritate; putem spune deci, la modul general, că scopul democrației în ce privește legislația este mai folositor oamenilor decât scopul aristocrației în privința legiurilor ei<sup>46</sup>.

Dar același Tocqueville adăuga, ca pericol la adresa democrației – de fapt, a statului de drept și a calității guvernării – câteva aspecte demne de avut în seamă relativ la relația destul de contondentă dintre oligarhie (aici denumită aristocrație<sup>47</sup>) și cetățenii care acționează cu mai multă bună cuviință și bună credință decât prima grupare socială: „Aristocrația este infinit mai abilă decât ar putea fi democrația în știința legislației. Stăpână pe sine, ea nu se lasă antrenată în aventuri trecătoare; are planuri de durată pe care știe să le lase să aștepte până când se ivește o împrejurare favorabilă. Aristocrația procedează savant; ea

---

<sup>46</sup> A. de Tocqueville, *Despre democrație ...*, op. cit., p. 350.

<sup>47</sup> Să nu uităm că ne aflăm în anul 1830.

cunoaște arta de a determina să tindă, în același timp, spre același punct forța colectivă a legilor. Nu așa se petrec lucrurile într-o democrație: legile ei sunt aproape întotdeauna cu defecte și inoportune. Legile rău făcute sau date într-un moment nepotrivit sunt cele care discreditează în ochii lumii spiritul legislativ al democrației. Mijloacele democrației sunt mai imperfecte decât cele ale aristocrației; uneori ea lucrează, fără să vrea, împotriva ei înseși; dar scopul ei este mai folositor. Închipu-ți-vă o societate pe care natura sau structura ei a organizat-o în așa fel încât să poată suporta acțiunea temporară a unor legi proaste și să poată aștepta, fără să piară, rezultatul *tendinței generale* a legilor și veți accepta că guvernarea democratică, în ciuda defectelor ei, este, dintre toate, cea mai aptă să facă societatea să prospere. Tocmai acest lucru se întâmplă în Statele Unite; repet aici ceea ce am mai spus în altă parte: marele privilegiu al americanilor este că pot face greșeli reparabile<sup>48</sup>.

Drepturile de proprietate, legea, serviciile publice și libertatea de a încheia contracte și de a face schimburi, toate acestea se bazează pe stat, instituția care posedă capacitatea coercitivă de a impune ordinea, de a preveni furtul și fraudă și de a impune părților obligația de a respecta contractele încheiate. Multe dintre serviciile publice pot fi oferite de piețe și de cetățeni, dar gradul de coordonare necesar pentru a face acest lucru la o scară mare scapă deseori multora, cu excepția unei autorități centrale. Statul este astfel implicat inexorabil în instituțiile sociale și economice, în calitate de autoritate care impune legea și ordinea, validează proprietatea privată și contractele și, deseori, acționează în calitate de furnizor-cheie al serviciilor publice. Instituțiile de orice tip au nevoie și se folosesc de stat.

Ei bine, tocmai aici distincția dintre oligarhie/aristocrație – cetățean își demonstrează forța; pentru că fiecare gup social, deși conștient de limitele sale, trebuie să înțeleagă faptul că nu este „singur pe lume”, iar din acest motiv trebuie să coopereze pentru scopurile comune. Cooperarea trebuie să se facă sub imperiul bunei-credințe reciproce, iar nu doar sub acela al suspiciunii mutuale – care este inevitabilă. În absența acestei relații de cooperare, nu vom regăsi deloc ideea de schimbare în bine.

---

<sup>48</sup> A. de Tocqueville, *Despre democrație ...*, op. cit., p. 350 – 351.

Mai concret, schimbarea în bine în dicționare se numește „reformă”.

În Dicționarul Explicativ al Limbii Române regăsim următoarele explicații pentru cuvântul în cauză:

„REFORMĂ, *reformez*, verb, conjugarea I. 1. Tranz. A schimba (în bine); a îndrepta, a îmbunătăți (o situație, o concepție etc.). 2. Tranz. A scoate din folosință unele bunuri uzate (inutilizabile). 3. Tranz. A declara o persoană inaptă pentru serviciul militar și a o scoate din evidențele armatei. 4. Refl. (Înv.) A se forma din nou, a se reface. – Din fr. *réformer*, lat. *reformare*.

REFORMĂ, *reforme*, substantiv feminin. 1. Transformare politică, economică, socială, culturală, cu caracter limitat sau de structură, a unei stări de lucruri, pentru a obține o ameliorare sau un progres; schimbare în sânul unei societăți (care nu modifică structura generală a acelei societăți). ◇ *Reformă monetară* (sau *bănească*) = operație financiară prin care se înlocuiește moneda unei țări cu o monedă nouă (ca urmare a perturbărilor din sistemul economic național), având un curs diferit față de prima. *Reformă financiară* = reformă prin care se aduc modificări importante sistemului de formare și de cheltuire a veniturilor statului. 2. (Art.) Mișcare social-politică și religioasă cu caracter anticatolic și antifeudal, apărută în Europa apuseană în sec. XV-XVI, care a susținut principiul mântuirii prin credință, secularizarea averilor clerului, simplificarea ierarhiei și cultului catolic și introducerea limbilor naționale în serviciile de cult; reformare. 3. Scoaterea din uz a unui material, a unei unelte etc. în urma degradării lor; (concr.), Totalitatea materialelor, uneltelor, efectelor, armelor etc., socotite la un moment dat ca inutilizabile (prin degradare); *p. ext.* depozit în care se păstrează un asemenea material. 4. Scoaterea din cadrele armatei a unui militar (pentru motive de incapacitate fizică). – Din fr. *réforme*, germ. *Reform*”.

După cum se observă, primul sens al cuvântului reformă este îmbunătățire. Din acest motiv, rezultă și limita sa de percepție: schimbările care se aduc pe orice cale legislativă – sau de comandă administrativă – nu pot fi considerate reforme dacă nu îmbunătățesc situația pe ansamblul societății.

Ce înseamnă ansamblul societății este din nou necesar a explica: concret, ansamblul se referă la o grupare de persoane sau instituții care

funcționează într-un sistem. De aici, și corolarul: nu poate exista schimbarea în bine a ansamblului dacă aceasta nu se răsfrânge în toate structurile sale. Astfel, nu ne vom afla în prezența unei reforme dacă părți ale sistemului – de regulă, destul de însemnate procentual – nu beneficiază și ele de pe urma acelor schimbări.

Un paragraf dintr-o foarte bună descriere a descrierii istoriei economice a statelor relevă că inclusiv la cei mai năpăstuiți membri ai societății există posibilitatea înregistrării unor îmbunătățiri ale situației lor, evident, *mutatis-mutandis*: „Însă englezii nu erau singurii care preamăreau Anglia. Vizitatorii străini ai insulei își exprimau în cor respectul și admirația. Pentru unii asiatici, poate că toți occidentalii arătau la fel, însă europenii observau diferențele. Vizitatorii erau surprinși de nivelul ridicat de trai al țaranului britanic: case din cărămidă, acoperișuri din țiglă, îmbrăcăminte din lână, pantofi de piele, pâine albă (putem urmări veniturile în creștere ale Europei aflate în curs de industrializare prin intermediul graniței reprezentate de pâinea albă). Vedeau femei ce purtau haine din bumbac și pălării; servitoare care semănau atât de mult cu stăpanele lor, încât oaspeții străini se întrebau cum să se adreseze persoanei care deschidea ușa. **Vedeau oameni săraci, ne spun, dar nu miserables; niciun chip înfometat, emaciat; cerșetori, însă niciun cerșetor „fără cămașă, pantofi și ciorapi” (subl. n.).** (Se pare că englezii erau mândri de cerșetorii lor, despre care spuneau că au o meserie)”<sup>49</sup>.

Același autor îl cita pe Daniel Defoe, autorul nu doar a remarcabilului roman Robinson Crusoe, dar și a unor pagini de valoroase observații economice: „Pe aceste două clase de oameni, producătorii [nu angajatorii, ci mai curând cei care lucrează în industrie] și comercianții, îmi clădesc ipoteza pe care imi propun să o ofer publicului, că, datorită câștigurilor pe care le fac, fie prin muncă, fie prin priceperea lor în ceea ce privește comerțul, precum și numărului lor de neconceput, consumul intern al produselor proprii și al produselor națiunilor străine importate aici este atât de mare, încât comerțul nostru atinge un prag spectaculos [...] Aceștia sunt oamenii care susțin cea mai bună parte a consumului

---

<sup>49</sup> D. S. Landes, *Avuția și sărăcia națiunilor. De ce unele țări sunt atât de bogate, iar altele atât de sărace*, ed. Polirom, Iași, 2013, p. 360 – 361.

[...] Nu sunt sute sau mii, ori sute de mii, ci milioane; prin multitudinea lor, roțile comerțului sunt puse în mișcare, iar produsele pământului și ale mării sunt terminate, conservate și pregătite pentru piețele de peste hotare; se sprijină pe amploarea caștigurilor lor și întreaga țară se sprijină pe numărul lor mare; datorită salariilor lor, sunt capabili să ducă o viață îmbelșugată, iar prin modul costisitor, generos, liber de a trăi, consumul intern crește la un asemenea nivel, atât în ceea ce privește producția proprie, cât și cea străină<sup>50</sup>.

Din coroborarea acestor idei, regăsim deci sinteza ideii de reformă a societății: ea este aceea care se răsfrânge în toate straturile sale sociale, care îmbunătățește soarta fiecărui membru al ei. Evident, vor fi oameni care nu pot resimți complet aceste îmbunătățiri, dar aceasta, pentru că ei nu vor să muncească mai mult pentru atingerea scopurilor lor. O societate în care reforma a avansat este aceea care oferă ajutor medical mai bun – chiar dacă nu cel mai bun din lume – și unui om foarte sărac, aflat în cea mai mizeră condiție: este necesară comparația dintre cele două momente: ante-reformă și post-reformă.

O precizare trebuie făcută: nu există chestiuni mecanice în reformă, nu întotdeauna există o zi-limită de la care s-a pornit procesul de schimbare în bine. Totuși, schimbarea devine vizibilă, și trebuie să admitem că ea se va face mai rapid decât apar de obicei schimbările în societate. În absența vitezei, vom avea doar „evoluție normală a lucrurilor”, dar nu reformă.

De regulă, nu se poate reforma complet toată societatea de la început, trebuind alese domenii prioritare. Acestea însă trebuie să fie cele care pot „urni” spre mai bine alte domenii, mai mici, iar împreună să ajungă la o transformare completă a societății.

Și atunci, unde este statul și mai ales administrația publică? Unde este reforma lor? După cum menționam mai sus, nu poate exista o țară fără o coordonare, iar aceasta se face de liderii politici, în raport de autoritate față de administrația publică. Totuși, coordonarea statului presupune un sistem, iar Constituția, sistemul juridic și administrația publică trebuie să se afle în relație de cooperare, dar fără a se lupta una cu altele. Mai concret, puterile în stat trebuie să caute echilibrul, chiar

---

<sup>50</sup> D. S. Landes, *Avuția și sărăcia națiunilor* ..., op. cit., 361 – 362.

și când una dintre ele ar putea să își sporească forța în detrimentul altora.

Prin dimensiunea puterii pe care o au într-un stat, cele trei dimensiuni trebuie să coopereze și să accepte să se autolimiteze, precum și să se sprijine total și concomitent, pentru a oferi beneficii cetățenilor, care prin număr și furie colectivă pot în anumite situații să schimbe raporturile dintre puteri, dar mai ales situația juridică a liderilor instituțiilor politice, administrative și judiciare. În absența acestei cooperări totale și reciproce, se va instala dezechilibrul, o parte va concentra putere mai multă, își va maximiza avantajele financiare și apoi își va imuniza proprii reprezentanți.

Cea mai puternică amenințare pentru echilibru este alianța dintre mediul politic și administrația publică, sau subordonarea foarte strictă a administrației față de politicieni. În acel moment, reformele vor dispărea, iar dacă cetățenii nu vor sprijini puternic puterea judecătorească, ori se vor revolta, ori vor pleca din țara lor. Iar această ecuație anti-reformă pare a fi destul de des întâlnită în estul Europei.

#### **Referințe bibliografice:**

1. D. Acemoglu, J. A. Robinson, *De ce eșuează națiunile. Originile puterii, ale prosperității și ale sărăciei*, ed. Litera, București, 2015, 504 pagini;
2. D. S. Landes, *Avuția și sărăcia națiunilor. De ce unele țări sunt atât de bogate, iar altele atât de sărace*, ed. Polirom, Iași, 2013, 851 pagini;
3. A. de Tocqueville, *Despre democrație în America*, vol. I, ed. Humanitas, București, 2005, 609 pagini;
4. Gh. Uglean, *Drept constituțional și instituții politice*, vol I, ed. FRM, București, 2007, 344 pagini;
5. [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(nominal\)\\_per\\_capita](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)_per_capita).

# PROBLEME ÎN ORGANIZAREA ȘI FUNȚIONAREA ACHIZIȚIILOR PUBLICE LA NIVEL LOCAL

**Tatiana Ciobanu,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

**Marina Galușcă,**  
*masterandă, Universitatea de Stat din Moldova,*  
*Programul Politici și Servicii Publice*

Achizițiile publice reprezintă unul dintre domeniile prioritare ale guvernării care contribuie la valorificarea banilor publici, perfectarea și eficientizarea procedurilor de utilizare a bugetului public dezvoltarea infrastructurii economice și sociale, furnizarea de servicii publice, la dezvoltarea și îmbunătățirea atât a mediului de viață al comunității, cât și al dezvoltării economiei.

Sistemul național de achiziții publice actual este rezultatul unui proces anevoios de evoluție, ca urmare a confruntării cu lipsa capacității autorităților contractante de a desfășura o procedură de achiziție publică, în conformarea la o legislație dificil de utilizat și de interpretat într-o manieră unitară, cu schimbări legislative frecvente, lipsă de transparență și eficacitate a investițiilor, contestații numeroase și mai ales lipsa unor cunoștințe elementare despre achiziții ale personalului. În conformitate cu ultimul Raport al Agenției Achiziții Publice privind activitatea desfășurată, se menționează o îmbunătățire a situației, iar organizarea a 22 seminare de instruire privind prevederile Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015 și noilor acte normative subordonate acesteia, în rezultatul cărora au fost instruiți 318 angajați responsabili de desfășurarea procedurilor de achiziții publice ai autorităților contractante și 23 operatori economici indică o evoluție evidentă[6].

Studiul de față își propune drept obiectiv identificarea principalelor deficiențe actuale apărute în procesul de achiziții publice la nivel local, de la inițiere până la finalizarea contractului, prezentând soluții ce urmează să fie adaptate.

Modul de cumpărare în administrația publică locală se face pe baza unor proceduri prevăzute în legislația ce reglementează achizițiile publice. Pot să existe excepții pentru anumite întreprinderi care își pot elabora propriile proceduri inspirate din legislația achizițiilor publice și aprobate de către puterea publică, căreia i se subordonează.

În general, procesul de achiziții poate fi caracterizat prin anumite etape. În cadrul fiecărei etape trebuie de respectat anumite principii și/sau bune practici pentru a asigura maxima eficiență a procesului de achiziție.

O etapă importantă este *identificarea nevoilor*, iar procurarea de bunuri, servicii ori lucrări trebuie să fie bazată pe o necesitate concretă. Rolul acestei etape este de a argumenta procurarea care urmează a fi efectuată, în cantitatea, tipul, calitatea, perioada specificată, astfel limitând riscul asociat cu irosirea banilor publici. În acest caz este foarte importantă cercetarea pieței, consultarea sectorului și implicarea unui personal cât mai profesionist, pentru a evita cheltuirea banilor publici. Astfel, autoritatea contractantă este obligată, prin grupul de lucru format în baza legii, să elaboreze planuri anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice[1, art.14, lit.a]. Hotărârea Guvernului nr. 667 stabilește acest lucru ca funcție a grupurilor de lucru[3, p.20, alin 1]. Cu toate acestea planurile de achiziție la nivel local, după ultimele analize și sondaje, nu sunt elaborate[8]. Omiterea acestei etape conduce la analize financiare și economice incomplete, bazate pe cifre cunoscute deja, motivate de lipsa resurselor financiare sau a specialiștilor în domeniu. Deseori în dispozițiile de creare a grupului de lucru a autoritățile contractante nu stabilesc expres atribuțiile și funcțiile fiecărui membru, necesare pentru a fi exercitate în cadrul procedurilor de achiziție. Acest fapt generează proceduri de achiziție confuze și fără posibilitatea de stabilire a persoanelor vinovate în caz de stabilire de nevoi ce nu corespund realității. Mai mult, nu există o legătură între performanța personalului de achiziții și nivelul de remunerare al acestuia. Remunerarea

personalului nu este proporțională complexității muncii și este necompetitivă comparativ cu salariile personalului, ce se ocupă de achiziții din sectorul privat. Lipsa unei motivații pozitive este recunoscută ca fiind o problemă de sistem.

*Bugetarea sau estimarea valorilor contractelor* ce urmează a fi atribuite se realizează prin studii de piață, analize și calcule a tuturor contractelor de achiziții planificate. La această etapă autoritățile locale trebuie să argumenteze calcularea estimativă, care adesea este nefondată (sau intenționat inadecvată) a valorii contractului de achiziții, care rezultă în divizarea achizițiilor, aplicarea procedurilor de achiziții mai puțin competitive și transparente, lipsa sau excluderea (prin considerarea prețului anormal de scăzut) din concurs a ofertelor adecvate și corespunzătoare, majorarea valorii contractelor de achiziții publice. La această etapă autoritatea contractantă urmează să realizeze unele studii de piață, analize și să calculeze/estimeze valorile tuturor contractelor de achiziții publice planificate. Calculele trebuie să fie argumentate și exprimate în lei moldovenești fără TVA. Pentru asigurarea transparenței achizițiilor publice, autoritățile publice sunt obligate să publice pe web site-ul propriu planul de achiziții publice în termen de 15 zile de la aprobarea acestuia sau în 5 zile după modificarea acestuia. De cele mai multe ori doar autoritățile publice de nivel central publică planurile de achiziții publice pe pagina lor web, pe când cele de nivel local nu doar că nu publică, dar nici nu asigură planificarea contractelor de achiziții publice.

La această etapă autoritățile contractante urmează să elaboreze și să publice în Buletinul Achizițiilor Publice un anunț de intenție privind achizițiile publice preconizate. Acesta va cuprinde toate contractele de achiziții publice preconizate a fi atribuite până la sfârșitul anului bugetar. Pentru contractele a căror valoare estimată pentru bunuri și servicii este mai mică de 400 000 de lei, iar pentru lucrări este mai mică de 1 500 000 de lei, publicarea anunțului de intenție nu este obligatorie. Deseori autoritățile contractante locale nu publică nici un anunț de intenție și indică valori estimate generalizate și neargumentate prin luarea în calcul numai a condițiilor tehnice aferente și necuantificarea în valoarea estimată a condițiilor comerciale din contract, fapt ce duce la limitarea participării unor operatori economici la procedura de achi-

ziție publică dar și la eventualele solicitări de majorare a prețurilor pe parcursul derulării contractului. De estimarea corectă a valorilor contractelor de achiziții publice depind și tipurile de proceduri de achiziții publice ce urmează a fi aplicate de către autoritatea contractantă. Astfel, dacă autoritatea contractantă estimează corect valorile contractelor, atunci și procedurile de achiziții publice vor fi aplicate corect și invers. În lipsa planificării nu se poate pretinde procedură de achiziție corectă.

Adesea situația la nivel local se prezintă sub forma unor diferențe mari între bugetul planificat pentru achiziție și ofertele recepționate (în special la achiziții de lucrări), precum și modificarea frecventă a contractelor prin semnarea acordurilor adiționale. Deseori se indică valori estimate generalizate și neargumentate prin luarea în calcul doar a condițiilor tehnice aferente, fiind lipsă cele comerciale. Acest fapt impune limitări ale operatorilor economici la participare dar și la eventualele solicitări de majorare a prețurilor pe parcursul derulării contractului. Situația este cu atât mai dificilă cu cât statul, în calitate de supravegheator nu a luat măsuri la acest capitol, iar lipsa de pedepse generează în continuare o irosire premeditată a banilor publici.

Conform planului de achiziții pentru 2017 a Primăriei X, s-a depistat că autoritatea contractantă a planificat pentru primul trimestru 3 contracte de valoare mică (80.000 lei fără TVA fiecare) pentru achiziționarea motorinei, benzinei și gazului petrolier lichefiat. Aceasta este o divizare intenționată a achiziției din partea autorității contractante în scopul aplicării unei alte proceduri de achiziție publică, decât procedura care urma să fie utilizată. Motorina, benzina și gazul petrolier lichefiat fac parte din aceeași clasă de produse și anume produse petroliere. Astfel, conform Legii nr.131 din 03 iulie 2015 cu privire la achizițiile publice[1, art.55, alin.5], autoritatea contractantă urma să publice un anunț de participare în Buletinul achizițiilor publice și să aplice o procedură transparentă de achiziție publică (cererea ofertelor de prețuri sau licitație publică) pentru procurarea produselor petroliere, deoarece în sumă valoarea acestora este de 240 000 lei. Prin divizarea unei proceduri de achiziție publică și încheierea a 3 contracte de valoare mică, autoritatea contractantă a limitat concurența și a putut favoriza un anumit operator economic. De asemenea, aceasta creează un risc de utilizare

abuzivă și defectuoasă a banilor publici, cu nerespectarea principiilor de eficiență și eficacitate.

O etapă esențială pentru buna desfășurare a procurării, diferențiată în funcție de obiectul achiziției, calculele efectuate, valoarea contractelor de achiziții și plafoanele stabilite în cadrul legal *este selectarea procedurii de achiziție*. În conformitate cu bunele practici în domeniile achizițiilor publice este binevenită și se recomandă aplicarea procedurii de licitație deschisă, ca argument fiind rigurile de transparență și termenele prevăzute pentru prezentarea ofertelor, care asigură un grad sporit al competiției. În cadrul acestei etape, autoritățile locale utilizează nejustificat următoarele instrumente:

- folosirea procedurii de negociere, fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, or cazurile pentru aplicarea acesteia sunt strict stabilite de Regulamentul cu privire la achizițiile pentru aplicarea procedurii de negociere( p.116 – 119) atât pentru achiziția de bunuri, servicii cât și lucrări[4].
- neluarea în calcul a valorii investițiilor în localitățile rurale, care nu este legată de factori economici și demografici, ceea ce creează un risc de utilizare abuzivă și defectuoasă a banilor publici, cu nerespectarea principiilor de eficiență și eficacitate. De altfel analiza Notei informative privind activitatea Inspecției Financiare în perioada semestrului I anul 2017 indică încălcări depistate la entitățile publice, în care persistă riscuri de gestionare ineficientă a mijloacelor bugetare și patrimoniului public, drept consecință fiind constatate prejudicii cauzate statului în mărime de **100,5** milioane lei[7]. Considerăm că o bună parte din sumă poate fi atribuită autorităților locale, deoarece la unitățile administrativ teritoriale de nivelul I și II au avut loc cele mai multe inspectări – 198.
- evitarea utilizării anumitor proceduri de achiziție, care ar asigura un grad de transparență sporit, în favoarea altor proceduri, mai puțin transparente. De exemplu, în multe cazuri se utilizează cererea ofertelor de prețuri, valoarea contractului fiind la limita legală între cele fără publicare și cele cu publicarea obligatorie. Îngrijorător este faptul că ulterior sunt în-

cheiate acorduri adiționale la contractul de bază, astfel valoarea finală depășind limita permisă pentru cererea ofertelor de prețuri. Totodată, în cazul acesta, de cele mai multe ori agenții economici, cărora le este transmisă invitația, nu figurează în lista operatorilor economici calificați, fapt care generează ca în 9 din 10 proceduri declarate să fie întocmite procese verbale de contravenție.

- aplicarea procedurilor de achiziții, neținându-se cont de plafoanele stabilite în cadrul legal pentru fiecare tip de achiziții. Astfel, autoritatea contractantă utilizează cererea ofertelor de prețuri fără publicare pentru achiziții de lucrări în valoare de 300 - 400 mii lei, în timp ce limita pentru lucrări este de 200 000. Remarca o vom face în favoarea unor măsuri aspre luate de către autoritatea de supraveghere, începând cu neînregistrarea dărilor de seama pentru asemenea achiziții și finisând cu dosare contravenționale sau chiar penale.

În cazul în care, autoritatea contractantă hotărăște să achiziționeze un bun, serviciu sau lucrare planificată, aceasta urmează să întocmească documentația standard[5] și caietul de sarcini, care va cuprinde toate informațiile legate de obiectul contractului de achiziții publice și de procedura de atribuire a acestuia, inclusiv caietul de sarcini sau, după caz, documentația descriptivă. Specificațiile tehnice ale bunurilor, lucrărilor și serviciilor solicitate de autoritatea contractantă vor reprezenta o descriere exactă și completă a obiectului achiziției, astfel încât fiecare cerință și criteriu, stabilite de autoritatea contractantă, să fie îndeplinite.

Specificațiile tehnice ale obiectului achiziției trebuie să corespundă cerințelor autorității contractante privind calitatea, eficiența, testarea, securitatea, dimensiunile, simbolurile, terminologia, ambalajul, modul de transportare, marcarea, etichetarea, procesele și metodele de producere, precum și procedeele de determinare a conformității lui cu cerințele din documentația de atribuire. La redactarea specificațiilor tehnice, proiectelor, desenelor tehnice, schițelor și descrierilor, autoritatea contractantă efectuează descrierea fizică a bunurilor, lucrărilor sau serviciilor solicitate doar în cazurile în care nu este posibilă descrierea performanțelor și/sau a cerințelor funcționale.

Specificațiile tehnice nu vor face referință la o anumită marcă comercială sau la un anumit agent economic, la un brevet, o schiță sau un tip de bunuri, de lucrări și de servicii, nu vor indica o origine concretă, un producător sau un operator economic concret. În cazul în care nu există un mod suficient de exact de expunere a cerințelor față de achiziție, iar o astfel de referință este inevitabilă, caracteristicile vor include cuvintele „sau echivalentul”. Autoritatea contractantă are obligația de a stabili în documentația de atribuire orice cerință, criteriu, regulă și alte informații necesare pentru a asigura ofertantului/candidatului o informare completă, corectă și explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire. Deseori autoritățile contractante nu descriu concret, clar, concis obiectul achiziției fapt ce determină operatorii economici să prezinte bunuri/lucrări/servicii de o calitate rea. În acest sens achiziționarea unui produs simplu cum este *pâinea* va prezenta o serie de complicații. De asemenea multe autorități contractante indică mărci comerciale la descrierea obiectului achiziției prin care limitează accesul unor operatori economici la procesul de atribuire a contractului de achiziție publică.

În dependență de valoarea estimată a achiziției, autoritatea contractantă întocmește *invitația de participare/anunțul de participare*[1] în care indică toate informațiile importante cu privire la obiectul de achiziție. De asemenea în anunț se indică documentele de calificare ce urmează să le prezinte operatorii economici care intenționează să participe la procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică, criteriul de atribuire a contractului de achiziție publică, modalitatea de efectuare a evaluării, valoarea estimată a achiziției publice, termenul limită de depunere a ofertelor, locul execuției lucrărilor, locul de livrare a produselor sau locul prestării serviciilor, termenul de valabilitate a contractului, date de contact și alte informații referitoare la procedura de achiziție publică.

După transmiterea invitațiilor de participare/publicarea anunțului de participare urmează etapa *de depunerea a ofertelor*[1]. La această etapă operatorii economici pot solicita unele clarificări de la autoritatea contractantă la care aceasta este obligată să răspundă în cel mult 3 zile de la primirea unei astfel de solicitări. La această etapă se acceptă

orice tip de consultare, în vederea satisfacerii condițiilor legii. Informarea poate avea loc prin telefon sau în alte forme prevăzute de lege, iar problema care se întrevăde la acest capitol ține nu doar de informarea neuniformă a tuturor participanților la procedură, ci și de faptul că sunt cerute de către autoritatea contractantă documente și acte inexistente în practica Republicii Moldova. Ba mai mult ca atât, în dările de seamă a autorităților contractante figurează afirmația precum că aceste acte au fost prezentate. Conform anunțului de participare publicat de Primăria X în Buletinul Achizițiilor Publice, una dintre cerințele de calificare obligatorie este prezentarea Autorizației de funcționare de către operatorii economici care intenționează să participe la procedura de atribuire a contractului de achiziție publică. Potrivit Legii nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior[2], *autorizația de funcționare* este un act administrativ individual ce atestă dreptul titularului de a practica activitate în comerț, cu indicarea amplasării unității comerciale sau a locului deschis pentru vânzare. Conform ultimelor modificări a Legii enunțate mai sus, noțiunea de autorizația de funcționare a fost abrogată și actul nu se mai emite din 19.07.2016. Astfel, această cerință este una ce poate limita concurența și accesul operatorilor economici (care au fost fondați începând cu 19.07.2016) la procedura de atribuire a contractului de achiziție publică.

*Deschiderea ofertelor* [1] are loc la data, ora și locul specificate în anunțul de participare /invitația de participare publicat(ă) în B.A.P, în prezența membrilor grupului de lucru ce are atribuții în legătură cu respectiva procedură de atribuire. Orice persoană este autorizată să asiste la deschiderea ofertelor. Ședința de deschidere a ofertelor se finalizează prin întocmirea unui proces verbal de deschidere a ofertelor care este semnat de către toți membrii grupului de lucru și care va fi înaintat reprezentanților operatorilor economici spre contrasemnare la solicitarea acestora. În acest caz, ar fi inacceptabilă formalizarea procedurii, însă din păcate în practică pot fi întâlnite cazuri de nedocumentare a procedurii de deschidere a ofertelor. Asta uneori se întâmplă la procedurile de cerere a ofertelor de preturi fără publicarea în Buletinul Achizițiilor Publice a unui anunț de participare (pentru bunuri și servicii: de la 80000-150000, Lucrări: 100000-200000). Membrii grupului de lucru

întocmesc un proces-verbal generalizat încălcând astfel prevederile pct. 21, subpct. 12 și 16 al Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru aprobat prin Hotărârea de Guvern Nr. 667 din 27.05.2016[3], conform căruia grupul de lucru trebuie să întocmească obligatoriu procesul-verbal de deschidere și procesul-verbal cu privire la rezultatele evaluării ofertelor depuse în cadrul procedurii de achiziție, ambele fiind acte juridice separate.

*Etapa de evaluare a ofertelor* [1] este o procedură închisă la care participă doar membrii grupului de lucru. La determinarea ofertei câștigătoare, autoritatea contractantă evaluează și compară ofertele primite folosind modul și criteriile expuse în documentația de atribuire. Nu se va folosi niciun criteriu neprevăzut în documentația de atribuire. Pe parcursul analizării și verificării documentelor prezentate de candidați, grupul de lucru are dreptul de a solicita oricând clarificări sau completări ale documentelor prezentate de aceștia pentru demonstrarea îndeplinirii cerințelor minime de calificare. Uneori autoritatea contractantă locală nu evaluează oferta după criteriul preavizul în anunțul/invitația de participare, dar în baza de experiență, convingeri proprii fapt ce constituie o încălcare a legislației achizițiilor publice și care poate determina unii operatori economici să depună contestații pe marginea procedurii de achiziție publică.

După luarea deciziei de atribuire a contractului de achiziție publică, autoritatea contractantă are obligația de a informa operatorii economici participanți la procedura de achiziție despre deciziile referitoare la rezultatele procedurii în scris și cât mai curând posibil, dar nu mai târziu de 3 zile lucrătoare de la emiterea acestora, inclusiv și prin fax sau prin mijloace electronice. În toate cazurile, acest fapt este înregistrat. Ofertanții participanți la procedura de atribuire, care au fost respinși sau a căror ofertă nu a fost declarată câștigătoare se informează de către autoritatea contractantă, prin grupul de lucru, asupra motivelor care au stat la baza deciziei respective.

De cele mai multe ori, majoritatea autorităților contractante elaborează o scrisoare generalizată privind rezultatele procedurii fără a indica motivele de respingere a unor oferte. În acest caz, operatorul economic nu va cunoaște motivele descalificării pentru a se corecta pe

viitor. Astfel, se depun contestații pe marginea problemei date la Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor care le dă câștig de cauză.

*Procedura de atribuire a contractului de achiziție publică* se finalizează prin semnarea contractului cu operatorul economic desemnat câștigător. Contractele de achiziții publice pot fi încheiate numai după împlinirea termenelor de așteptare de la data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii de atribuire:  $\geq 2,3$  mln/90 mln lei - 11 zile,  $\leq 2,3$  mln/90 mln lei - 6 zile. Contractele de achiziții publice/acordurile-cadru încheiate înainte de împlinirea termenelor de mai sus, sânt lovite de nulitate. La momentul încheierii contractului de achiziții publice se interzice modificarea unor elemente ale ofertei câștigătoare, impunerea de noi cerințe ofertantului câștigător sau implicarea oricărui alt ofertant decât cel care a prezentat oferta câștigătoare. Condițiile de executare a contractului de achiziții publice nu vor cuprinde clauze, direct sau indirect, discriminatorii. După încheiere, contractul de achiziții publice, însoțit de documentele ce confirmă desfășurarea procedurii respective de achiziție publică, se prezintă, în termen de până la 10 zile, Agenția Achiziții Publice spre examinare și înregistrare. Contractul de achiziții publice, înregistrat de Agenție se înregistrează la Trezoreria de Stat sau la una din trezoreriile teritoriale ale Ministerului Finanțelor. Contractele care nu au fost înregistrate în modul stabilit nu au putere juridică. Problema majoră la această etapă, este calcularea incorectă a termenului de așteptare pentru încheierea contractului de achiziție publică. Din lipsa cunoștințelor juridice, autoritățile contractante locale nu calculează termenul dat în conformitate cu prevederile Codului Civil, fapt ce duce la nulitatea contractului de achiziție publică.

Managementul contractului este ultima etapă a procedurii de achiziție publică și una dintre cele mai anevoioase datorită lipsei de reglementări juridice. În țările europene precum Marea Britanie există persoane specializate în acest domeniu (manager de contract) care sunt responsabile de monitorizarea executării contractului. Responsabilă de acest segment este autoritatea contractantă, care de cele mai multe ori, nu știe cum să acționeze, lăsându-se influențată de operatorii economici. Acest fapt condiționează întârzieri în furnizarea bunurilor/serviciilor sau finalizarea lucrărilor, creșterea costurilor, nerespectarea

standardelor de calitate și mari abateri de la obiectivele contractului. Din motiv că prin calea judiciară de soluționare litigiilor sunt implicate costuri, timp și pregătire juridică, autoritățile contractante locale nu apelează la aceasta, dar lasă ca lucrurile să decurgă de la sine și în unele cazuri reziliază contractul de achiziție publică. În calitate de pedeapsă, este includerea acestor operatori economici de către Agenția Achiziții Publice, în Lista de interdicție a operatorilor economici, pentru ca aceștia să nu mai poată participa la procedurile de achiziții publice.

În legătură cu cele expuse se cere a fi făcute auzite următoarele constatări:

- autoritățile contractante locale nu asigură descrierea și documentarea proceselor operaționale aferente domeniului achizițiilor publice.
- autoritățile contractante locale nu planifică adecvat necesitățile și nu asigură transparența achizițiilor publice prin întocmirea și publicarea anunțurilor de intenție.
- unele autorități contractante planifică proceduri de achiziții în lipsa acoperirii financiare sau a dovezii alocării acestora, selectează neregulamentar procedura de achiziție și desfășoară proceduri de achiziții fără includerea acestora în planul anual de achiziții.
- grupurile de lucru din cadrul autorităților locale contractante, în unele cazuri, nu întocmesc și nu semnează declarațiile de confidențialitate și imparțialitate, procesele-verbale de deschidere și evaluare a ofertelor, nu evaluează corespunzător ofertele conform caietului de sarcini, nu asigură încasarea garanțiilor de bună execuție și nici încheierea regulamentară a contractelor de valoare mică și raportarea acestora la Agenția Achiziții Publice.
- autoritățile contractante nu aplică penalități operatorilor economici pentru încălcarea prevederilor contractuale, iar în unele cazuri, contrar prevederilor legale și contractuale, efectuează achitări în avans, suportând, în unele cazuri, cheltuieli suplimentare pentru achitare de dobânzi.

Concluziile de mai sus se regăsesc și în Rapoartele Curții de Conturi pentru diferiți ani, emise ca rezultat al controlului asupra autorităților contractante locale de nivelul II, iar prezența frazelor *”iregularități semnificative în domeniul achizițiilor publice exprimate prin: proceduri de achiziții ad-hoc; divizări de achiziții și procurări dintr-o singură ofertă; favoritism pentru unii beneficiari de contracte cu reputație reprobabilă”*; *”neconformarea la cadrul de proceduri regulamentare și de transparență în procesul achizițiilor publice exprimate prin neelaborarea planurilor de achiziții publice de bunuri, lucrări și servicii”*; *”divizarea achizițiilor de bunuri și lucrări”*, *”neprezentarea dărilor de seamă privind contractele de achiziție publică de valoare mică”*, *”activitatea ineficientă a membrilor grupului de lucru pentru achiziții publice”*, *”lipsa garanției bancare de bună execuție a lucrărilor”*; *”admiterea încălcărilor la achiziționarea mărfurilor, lucrărilor și serviciilor”*; *”planificarea defectuoasă a procedurilor de achiziții publice”*; *”eludarea controlului extern al Agenției Achizițiilor Publice asupra corectitudinii efectuării procedurilor de achiziții publice”*; *”nerespectarea procedurilor de efectuare a achizițiilor publice”*; *”neîntocmirea dosarelor de achiziții publice în conformitate cu prevederile legislației în vigoare”*; *”lipsa unei monitorizări eficiente a executării prevederilor contractuale”* - denotă o situație deplorabilă la acest capitol. Dacă urmărim mărimea sumelor[9] (aproximativ ) atribuite la fiecare încălcare, ce a generat irosire a banilor publici, această trece în sumă de peste 150 mln lei. Situația irosirii banilor publici prin ilegalitatea procedurii de achiziție publică este similară în cele 25 de Rapoarte ale auditului bugetelor unităților administrativ-teritoriale și gestionării patrimoniului public ale Curții de Conturi pe parcursul anilor 2011-2017. Or, intenția este demonstrată ca frauduloasă, intenționată, voluntară, vicioasă, necorespunzătoare, eronată, defectuoasă, nereglementară, neautorizată - în fiecare concluzie a raportului afișat pe pagina web a organului de control. Neagația însoțește orice acțiune a autorităților locale legată de procedura de achiziții.

În această ordine de lucruri nesatisfăcătoare se cere urgent :

- înăsprirea responsabilității manageriale prin prisma Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014;

- elaborarea unui mecanism de sancționare a operatorilor economici iresponsabili, stabilind cele mai grave forme de pedeapsă la administrarea și întrebuințarea resurselor financiare publice și a patrimoniului public în faza de executare a clauzelor contractului de achiziții;
- elaborarea unui cadru legal unitar de asigurare a independenței financiare și operaționale a autorităților publice independente finanțate de la bugetul de stat;
- examinarea în ședințele consiliilor locale a rapoartelor Curții de Conturi, responsabilizând persoanele cu funcții de răspundere pentru buna guvernare a finanțelor și patrimoniului public;
- asigurarea implementării eficiente a cadrului legislativ cu privire la afirmarea autonomiei decizionale și financiare locale, la descentralizarea fiscal-bugetară și la crearea premiselor pentru creșterea durabilă a bazei economico-financiare a unităților administrativ-teritoriale.
- profesionalizarea continuă a persoanelor antrenate în procesul de achiziții, instruire prin seminare, dezbateri și mese rotunde.

### **Referințe bibliografice:**

1. Legea privind achizițiile publice Nr. 131 din 03.07.2015, publicată în Monitorul Oficial Nr. 197-205 din 01.05.2016.
2. Legea nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior. Monitorul Oficial Nr. 206-209 din 22.10.2010. Data intrării în vigoare 22.04.2011.
3. Hotărârea Guvernului nr. 667 din 27.05.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții. Monitorul Oficial nr.150 din 31.05.2016.
4. Hotărârea Guvernului nr.668 din 27.05.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere. Monitorul Oficial nr. 150 din 31.05.2016.
5. Ordinul Misterului Finanțelor nr.71 din 24.05.2016 cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii. Monitorul Oficial Nr. 140-149 din 27.05.2016.
6. Raport al Agenției Achiziții Publice privind activitatea desfășurată/ Accesibil pe Internet: [http://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/\\_raport\\_aap\\_2017\\_tr02.pdf](http://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/_raport_aap_2017_tr02.pdf)

7. Informația privind rezultatele activității de inspectare realizate de către Inspekția Financiară în anul 2015. Accesibil pe Internet: <http://if.gov.md/content/raport-privind-rezultatele-activitatii-de-inspectare-control-financiara-pe-anul-2015>
8. Expert Grup. Centru analitic independent. Achizițiile publice în Republica Moldova: probleme și soluții. Chișinău: 2014
9. <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=799> Briceni; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=797> Rîșcani; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=790> Sîngerei; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=798>, Ungheeni; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=777> Bălți; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=776> Orhei; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=771> Cimișlia; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=760> Drochia; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=753> Hîncești; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=750> Florești; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=745> Călărași; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=746> Dondușeni; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=715> Telenesti; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=705> Fălești; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=704> Leova; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=697> Anenii Noi; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=659> Cantemir; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=603> Basarabeasca; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=602> Cahul; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=36> Glodeni; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=106> Straseni; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=70> Ștefan Vodă; <http://www.ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=599> Dubăsari;

**„REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE –  
IMPERATIV AL MODERNIZĂRII REPUBLICII MOLDOVA”**

*Materialele conferinței științifice internaționale  
din 10 noiembrie, 2017*

Machetare computerizată: *Tatiana Capliuc*

Bun de tipar 16.05.2018. Formatul 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Coli de tipar 15,4. Coli editoriale 12,8.

Comanda 18sp. Tirajul 30 ex.

---

Centrul Editorial-Poligrafic al USM  
str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD 2009