

Аурел Сымботяну

проректор Академии Публичного Управления, Республика Молдова,
доктор политических наук, доцент.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

В данном исследовании рассмотрены некоторые этапы развития государственного управления в Республике Молдова и определены перспективы преобразований в этой сфере, которые предусмотрены положениями Стратегии реформы государственного управления на 2016-2020 годы. Эта реформа связана с обязательствами соблюдать положения Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом и направлена на повышение ответственности в государственном управлении, координацию государственной политики, модернизацию управления государственными финансами и людскими ресурсами.

Ключевые слова: реформа государственного управления, расширение полномочий администрации, выработка государственной политики, модернизация государственных услуг, управление государственными финансами, управление человеческими ресурсами.

Aurel Simboteanu

Vice-rector of the Academy of Public Administration, The Republic of Moldova,
Doctor of Political Science, Associate Professor

STRATEGIC PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

In this study it is examined some milestones regarding the development of public administration in the Republic of Moldova and it is identified the transformations perspectives in this field resulting from the provisions of the Public Administration Reform Strategy for the period 2016-2020. The reform is perceived as a commitment to the provisions implementation of the Association Agreement with the European Union in order to increase the responsibility within public administration, public policy coordination, modernizing public financial management and human resources.

Key words: public administration reform, empowerment of administration, elaboration of public policies, modernization of public services, public financial management, human resources management.

Аурел Симботяну

проректор Академії Публічного Управління, Республіка Молдова,
доктор політичних наук, доцент

СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА

В даному дослідженні розглянуті деякі етапи розвитку державного управління в Республіці Молдова та визначено перспективи перетворень в цій сфері, що передбачені положеннями Стратегії реформи державного управління на 2016-2020 роки. Ця реформа пов'язана із зобов'язаннями дотримуватися положень Угоди про асоціацію з Європейським Союзом і спрямована на підвищення відповідальності в державному управлінні, координацію державної політики, модернізацію управління державними фінансами та людськими ресурсами.

Ключові слова: реформа державного управління, розширення повноважень адміністрації, вироблення державної політики, модернізація державних послуг, управління державними фінансами, управління людськими ресурсами.

Провозглашение независимости Республики Молдова 27 августа 1991 года предопределило реконцептуализацию и ряд фундаментальных изменений социального устройства страны в условиях демократического функционирования государства. Составной частью этих изменений является и реформа публичного управления. Опыт Республики Молдова в этом направлении говорит о необходимости своевременного решения данной задачи, в противном случае это негативно повлияет на весь процесс реформирования общества.

Среди предпосылок реформирования публичного управления, после провозглашения независимости, выделим политические преобразования общества, реорганизацию экономической системы и отношений

собственности и, что немаловажно, институционализацию двух видов публичного управления: государственного и муниципального (местного), действующего в условиях автономии и децентрализации.

Чтобы лучше разобраться в нынешнем состоянии публичного управления, в том числе и в процессе её реформирования, считаем необходимым сделать короткую ретроспективу процесса реформирования публичного управления на предыдущих этапах.

В этом смысле отметим, что за переходный период были выработаны и реализованы, хотя некоторые из них частично, ряд политических документов, предусматривающих реформирование различных компонентов публичного управления [1]. Как результат были

© Сымботяну А., 2017.

сформулированы и внедрены новые принципы организации и функционирования публичного управления, характерные для демократической модели устройства и функционирования общества, создана нормативная база этого реформирования, в соответствии с которой были переосмыслены функции государства по отношению к местному публичному управлению. Важно отметить, что была институционализирована новая кадровая политика в этой области, пересмотрены отношения между публичным управлением и гражданским обществом.

Новым этапом в эволюции реформы публичного управления явилось подписание Республикой Молдова 27 июня 2014 года Договора об Ассоциации с Европейским Союзом. Часть 1 (ст. 21, 22, 23) четвёртой главы данного Договора предусматривает конкретные мероприятия по кооперированию в области совершенствования управления, реформы государственной службы, гражданской активности в процессе принятия решений, совершенствования межбюджетных отношений и укрепления местной автономии [2].

В целях реализации этих задач была разработана и утверждена решением Правительства №. 911 от 25 июля 2016 года «Стратегия реформы публичного управления на 2016–2020 годы» [3]. Выработка данной стратегии была сопровождена глубоким анализом и оценением состояния публичного управления, проведённым в рамках проекта SIGMA «Support for Improvement in Governance and Management». Это послужило основанием квалифицировать реформу публичного управления как стратегический приоритет Правительства на нынешнем этапе.

Таким образом, данная Стратегия представляет собой обязательство по выполнению требований, предусмотренных в Договоре об Ассоциации с Европейским Союзом в части реформирования публичного управления. В результате было осознано, что реформа публичного управления должна опережать другие реформы, являясь, этим самым, условием и предпосылкой реформирования других отраслей деятельности.

В отличие от предыдущих этапов реформы, нынешняя реформа характеризуется более обширным подходом к преобразованиям. Речь идёт о достижении истинной децентрализации публичного управления, в том числе и финансовой. Процесс реформирования должен способствовать формированию нового типа публичного управления, основанного на профессионализме и ориентированного на предоставлении качественных общественных услуг.

Стратегия реформы публичного управления на 2016–2020 годы определяет пять основных стратегических направлений, над анализом которых коротко остановимся.

а) Повышение ответственности управления

Повышение ответственности управления оценивается как средство улучшения жизни граждан. Этого можно достичь, отмечается в Стратегии, двумя путями:

- *путём оптимизации структуры Правительства*

На нынешнем этапе происходят глубокие изменения на этом уровне. Из 16 министерств, действующих до недавнего времени, осталось 9, а именно: Министерство Экономики и Инфраструктуры; Министерство Финансов; Министерство Юстиции; Министерство

Внутренних Дел; Министерство Иностранных Дел и Европейской Интеграции; Министерство Обороны; Министерство Просвещения, Культуры и Исследований; Министерство Здравоохранения, Труда и Социальной Защиты; Министерство Сельского Хозяйства, Регионального Развития и Окружающей Среды. Их количество сократилось путём слияния нескольких министерств со смежными функциями. Сокращено также почти на половину количество госслужащих центральных государственных органов. Эти меры являются количественного подхода к реформе.

Наряду с этим отметим и несколько компонентов качественного подхода к реформе.

Предприняты меры по разделению функций госорганов по разработке политик от функций внедрения этих политик. В этих целях создана сеть агентств и служб, занимающихся внедрением разработанных министерствами политик. В министерствах вместо должности заместителей министров внедрены должности генеральных госсекретарей и госсекретарей по видам деятельности. Они занимают свои должности по конкурсу, что предполагает деполитизацию и обеспечение их стабильности в должности.

- *путём консолидации органов местного публичного управления*

Этого можно достичь посредством проведения административно-территориальной реформы. Республика Молдова прошла за годы независимости через три административно-территориальных устройства. Причиной этому послужил недостаточный учёт, а местами и игнорирование предпосылок, о которых говорилось выше.

Так, в 1994 году при первом административно-территориальном устройстве было допущено противоречие между двумя законами: Законом о местном публичном управлении, в котором была заложена концепция местной автономии и децентрализации, и Законом об административно-территориальном устройстве, который практически сохранял предыдущее фрагментированное территориальное устройство, состоявшее из 40 районов и более 900 административно-территориальных единиц первого уровня, характерное для командно-административной, централизованной системы управления. Это послужило причиной несостоятельности желаемых результатов, что привело в скором будущем к надобности новой реформы.

При проведении второго административно-территориального устройства в 1998 году, после тщательно экономического, социального, демографического и иного анализа, при поддержке иностранных партнёров по развитию, это противоречие было устранено. Вместо 40 районов образовано 10 уездов в качестве административно-территориальных единиц второго уровня и сокращено до 644 административно-территориальных единиц первого уровня. Это способствовало созданию более благоприятных условий для внедрения местной автономии и укреплению административной способности территориальных единиц обоих уровней. Этим самым удалось приблизить структурно и функционально молдавскую модель административно-территориального устройства к европейским стандартам и, что немаловажно, к национальной традиции в этом деле, так как в досоветском периоде в Бессарабии существовали, в разные периоды, от 6 до 9 уездов.

Если начатые тогда, в 1998 году, действия нашли своё продолжение, то ныне мы бы имели разрешённую проблему административно-территориального устройства страны. Но, к сожалению, буквально через несколько лет, в 2003 году, больше из политических соображений и без учёта научных критериев, партия коммунистов, находящаяся в то время у власти, провела новую административно-территориальную реформу. Было вновь восстановлено фрагментированное устройство территории, сформировано 32 района и более 900 административно-территориальных единиц первого уровня. Одновременно были предприняты попытки к восстановлению вертикали власти, что противоречило духу местной автономии и децентрализации. Эти действия принесли немало ущерба реформе публичного управления и процессу модернизации общественных отношений в целом.

Начиная с 2009 года, с приходом к власти проевропейских политических сил, возобновляются поиски оптимизации административно-территориального устройства Республики Молдова. Эти идеи под различными формулировками были отражены в:

- Программах деятельности Правительства [15];
- Национальной Стратегии Децентрализации [16];
- Стратегии реформирования публичного управления 2016–2020 [3].

Суть этих поисков состоит в признании неэффективности нынешней фрагментированной системы административно-территориального устройства, в наличии множества преград к внедрению истинной децентрализации и созданию соответствующих условий для реализации местной автономии. Общеизвестно, что административно-территориальная реформа должна опережать другие составные части реформирования публичного управления, этим самым создавать благоприятные условия для их реализации.

Исходя из этого, в настоящее время, на уровне Правительства разрабатывается Концепция предстоящей административно-территориальной реформы. В этих целях Академия Публичного Управления с поддержкой Государственной Канцелярии, иностранных партнёров по развитию, с участием центральных и местных органов власти, общественных организаций проводит ряд мероприятий в виде дискуссионных форумов, способствующих изучению различных подходов к предстоящей реформе, чтобы не допустить повторения предыдущих ошибок [6; 7; 13].

Всю работу в данном направлении координирует Национальный Совет по реформированию публичного управления во главе с премьер-министром в качестве платформы для разработки решений, и рабочая группа по административно-территориальной реформе.

Отметим, что несвоевременные решения, выдвинутые самой жизнью объективных преобразований, нарушения принципа последовательности и необратимости, в нашем случае, в административно-территориальном устройстве, приводит к накоплению проблем, нуждающихся в новом разрешении. Это касается и реформы административно-территориального устройства Республики Молдова.

б) Разработка и согласование публичных политик

Разработка и согласование публичных политик представляет собой процесс трансплантации поли-

тического видения правительства в стратегических документах, нормативных актах и мероприятиях по предоставлению услуг населению.

Акцент ставится на необходимость обеспечения интегрированного процесса разработки и согласования публичных политик через межминистерский комитет. Этого можно достичь путём интерактивного механизма всех участников процесса разработки и согласования публичных политик.

Согласование, как атрибут управления, присутствует практически на всех уровнях управленческих структур и представляет собой важный элемент, способствующий их взаимодействию и преодолению отраслевых замкнутых методов. Инновационный подход Стратегии к процессу согласования публичных политик состоит в предоставлении Государственной Канцелярии статуса Центра Правительства и полномочий в области определения приоритетов деятельности в этом направлении, оказания методологической и организаторской поддержки в системе планирования, разработки и внедрения публичных политик центральными органами власти.

Особую роль в этом процессе предназначено, наряду с Государственной Канцелярией, Министерству Финансов, Министерству Иностранных дел и Европейской Интеграции, Министерству Юстиции.

в) Модернизация общественных услуг

Модернизация общественных услуг предполагает, исходя из условий Стратегии, предоставление качественных, оперативных, транспарентных и доступных общественных услуг населению. В этих целях на предыдущих этапах реформы было предпринято ряд мер. Среди них отметим создание в 2010 году в составе Государственной Канцелярии Центра по Электронному Управлению, уполномоченного функциями технологической модернизации управления [10], создание в 2012 году правительственного портала публичных служб, как информационной платформы [11] и другие меры.

В то же время в Стратегии отмечается отсутствие концептуального подхода к модернизации публичных услуг, недостаточного информационного обеспечения в процессе предоставления услуг, отсутствие системы оценивания качества общественных услуг, недостаточной нормативной базы, и другие недостатки в сфере организации и предоставления общественных услуг. Исходя из этого, Стратегия предусматривает конкретные задачи по актуализации нормативной и методологической базы модернизации данных услуг, в том числе, путем электронизации операционных процессов.

Предусмотрено также создание соответствующих условий и институциональных способностей по укреплению человеческих ресурсов для учреждений, предоставляющих общественные услуги.

г) Менеджмент публичных финансов

Система менеджмента публичных финансов - это эффективный процесс обеспечения и управления публичными финансовыми ресурсами транспарентно и по самым высоким стандартам экономики. Без преувеличения отметим, что проблемы менеджмента публичных финансов присутствовали в повестке реформирования публичного управления на всех предыдущих этапах реформы, но так и не нашли сво-

его полного разрешения, будучи и в настоящее время приоритетным направлением реформы.

Являясь составной частью концепции эффективного управления, система менеджмента публичных финансов имеет прямое воздействие на все компоненты реформы публичного управления. Учитывая этот факт, «Стратегия реформы публичного управления на 2016–2020 годы» обеспечивает непрерывность выполнения предусмотренных задач другого важного документа, а именно «Стратегия развития менеджмента публичных финансов 2013–2020»[14].

Однородность многих задач, предусмотренных в этих документах и новые реалии, исходящие из эволюции реформы публичного управления, составляют предмет менеджмента публичных финансов на современном этапе. Исходя из многогранности этого процесса и учитывая надобность обеспечения его координации, Стратегия определяет учреждения, ответственные за менеджмент публичных финансов: Парламент, Счётная Палата, Правительство, Министерству Финансов, Национальная Касса по Социальному Обеспечению, Национальная Кампания по Медицинскому Обеспечению, Центральные органы власти, Местные органы власти, Бюджетные учреждения.

В системе менеджмента публичных финансов особое место занимают местные органы власти. За последнее время произошли определённые изменения в области финансовой децентрализации. Таким образом, была внедрена новая система формирования местных бюджетов, изменена система денежных трансфертов, – меры, которые незначительно, но улучшили финансовое состояние местных публичных органов.

В то же время отметим, что на уровне местных публичных органов сохраняется много проблем, касающихся финансовой децентрализации, что влияет негативно на их деятельность. Из этого вытекает стратегическая задача создания современной финансовой системы, основанной на транспарентных принципах и процедурах формирования и администрирования национального публичного бюджета.

д) Менеджмент человеческих ресурсов

Управленческий процесс обеспечивается государственными служащими, которые должны обладать особыми качествами. В соответствии с требованиями Стратегии, профессионализм, неподкупность и порядочность человеческих ресурсов должны обеспечивать повышение эффективности публичного управления. В этой связи сформулированы задачи по приведению нормативной базы и системы менеджмента человеческих ресурсов на уровень современных требований.

Особое внимание уделяется вопросам трудоустройства и повышения по карьерной лестнице на основе принципа меритократии, деполитизации и обеспечения стабильности в должности государственных служащих, развития эффективной системы повышения их квалификации и профессионального роста.

В этой части Академия Публичного Управления, занимается активно этим, организовывая курсы повышения квалификации для государственных служащих как центральных, так и местных органов публичного управления. Учебные программы предусматривают актуальную тематику, вытекающую из потребностей

повышения квалификации государственных служащих, в том числе по выполнению задач, предусмотренных Стратегией реформирования публичного управления. Этим самым Академия вносит свой вклад в реализацию предусмотренных Стратегией задач.

В заключении отметим, что реализация предусмотренных Стратегией мероприятий предоставляет собой комплексное управленческое упражнение и требует достаточных усилий от всех вовлечённых участников. Успех реализации Стратегии зависит от политической воли, способности мобилизации финансовых ресурсов, человеческого капитала, информационных и других ресурсов, находящихся в распоряжении органов публичного управления.

Литература.

1. Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30 decembrie 2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1–4; Strategia Națională de Descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012–2015, aprobate prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.143–148 din 13 iulie 2012.
2. Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. În: http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf
3. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: <http://info-europa.md/administrarea-publica/strategia-privind-reforma-administratiei-publice-pentru-anii-2016-2020/>.
4. Administrația publică din Republica Moldova va fi reformată. În: <http://www.gov.md/ro/content/administratia-publica-republicii-moldova-va-fi-reformata>.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1183 din 26 octombrie 2016 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 657 din 6 noiembrie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 369-378 din 28 octombrie 2016.
6. Forum 1: Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: <http://aap.gov.md/ro/node/1144>.
7. Reforma administrativ-teritorială, discutată în cadrul unui Atelier de lucru. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/reforma-administrativ-teritoriala-discutata-cadrul-unui-atelier>
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 838 din 9 iulie 2008 privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130 din 18 iulie 2008.
9. Solomon, Oleg, Implicațiile conceptului «Centrului Guvernului» asupra Cancelariei de Stat din Republica Moldova prin prisma dimensiunilor analitice: loc, rol și funcții. În: Materialele conferinței științifico-practice internaționale «Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice», AAP, 24 februarie 2017, p. 69–76.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 760 din 18 august 2010 cu privire la Instituția publică Centrul de Guvernare Electronică (e-Government). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 150–152 din 20 august 2010.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 330 din 28 mai 2012 cu privire la crearea și administrarea

portalului guvernamental unic al serviciilor publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.104-108 din 01 august 2012.

12. Tincu, Violeta, Rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice. Autoreferatul tezei de doctor în științe administrative, Chișinău, AAP, 2016.

13. Forum 3: Modernizarea serviciilor publice în Republica Moldova. În: <http://aap.gov.md/ro/article/forum-forum-3>.

14. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 573 din 06 august 2013 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013–2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.173–176 din 09 august 2013.

15. Programul de activitate al Guvernului 2016-2018, <http://www.gov.md/ro/advanced-page-type/government-activity-program>.

16. Strategia Națională de Descentralizare, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344005&lang=1>.

17. Planul de acțiuni pe anii 2016–2018 pentru implementarea Strategiei privind Reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459–471 din 23 decembrie 2016.