Утверждена

Постановлением Правительства № 911

от 25 июля 2016 г.

**СТРАТЕГИЯ**

**РЕФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА 2016-2020 ГОДЫ**

1. **ВВЕДЕНИЕ**
2. Реформа публичного управления это предварительное условие для проведения любой другой реформы в любом секторе и для выполнения обязательств, взятых Программой деятельности Правительства Республики Молдова на 2016-2018 годы[[1]](#footnote-1), Соглашением об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, ратифицированным Законом №112 от 2 июля 2014 года, Целями устойчивого развития[[2]](#footnote-2), Национальной стратегией развития «Молдова 2020», утвержденной Законом №166 от 11 июля 2012 года, Национальной стратегией децентрализации, утвержденной Законом №68 от 5 апреля 2012 года (12 апреля 2016 года в Постоянном бюро Парламента за № 155 зарегистрирован проект закона о внесении изменений в Закон № 68 от 5 апреля 2012 года об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2015 годы, одобренный Постановлением Правительства №416 от 8 апреля 2016 г. Цель изменений, внесенных в данный закон, состоит в продлении до 2018 года срока осуществления Национальной стратегии децентрализации). Без наличия корпуса мотивированных и профессиональных служащих, применяющих в своей деятельности процедуры эффективного управления, окажутся под вопросом непрерывность, долгосрочность и воздействие всех инициатив по проведению реформ, требующие существенныă человеческих и финансовых ресурсов.
3. В настоящее время публичное управление находится в неблагодарном положении, то есть для настоящих и неподкупных профессионалов публичная должность не является привлекательной, к тому же она не предполагает для них должную мотивацию. Внедрение некоторых аспектов реформы публичного управления затягивается или же затруднено. Публичное управление по-прежнему выполняет функции, которые не соответствуют в полной мере роли государства в функциональной рыночной экономике. Вот почему модернизация публичного управления – насущная потребность всего общества. Вместе с тем, модернизацию страны невозможно провести без постепенного и непрерывного реформирования всех политических и социальных компонентов государства на всех уровнях – как по вертикали, так и по горизонтали.
4. В июне 2014 года Республика Молдова и Европейский союз подписали Соглашение об ассоциации РМ-ЕС. Подписав этот документ, Республика Молдова обязалась развивать демократические институты в соответствии со стандартами и правилами Европейского союза. Таким образом, реформа системы публичного управления является составной частью многогранного процесса приближения нашей страны к стандартам Европейского союза. Следовательно, по ходатайству Правительства и при содействии Европейского союза, в октябре 2015 года стартовал процесс оценивания публичного управления Республики Молдова, который представляет всесторонний анализ публичного управления с точки зрения принципов публичного управления, разработанных SIGMA[[3]](#footnote-3).
5. На мировом уровне, в результате утверждения Повестки 2030 в сентябре 2015 года, были закреплены 17 Целей устойчивого развития, с которыми в течение следующих 15 лет будут «сверять» свою политику в области развития страны, входящие в Организацию Объединенных Наций. Принимая во внимание, что для выполнения Целей устойчивого развития необходимо развивать эффективное управление на основе верховенства закона, государства-члены ООН, в том числе и Республика Молдова, договорились о Цели 16 «Мир, правосудие и сильные учреждения» и обязались обеспечить «развитие на всех уровнях эффективных, прозрачных и ответственных учреждений» (Цель 16.6) и «партиципативный, представительный на всех уровнях и учитывающий потребности процесс принятия решений» (Цель 16.7).
6. Руководствуясь указанным внутренним, региональным и глобальным контекстом, Правительство обязалось в своей Программе деятельности создать необходимые предпосылки для многогранного, системного, планового и перспективного подхода к реформе публичного управления, в том числе утвердить и внедрить Стратегию в этом плане.
7. Таким образом, первым шагом в этом направлении стало создание Национального совета по реформе публичного управления (Постановление Правительства №716 от 12 октября 2015 г. «О Национальном совете по реформе публичного управления), возглавляемого Премьер-министром, в который входят председатели двух профильных парламентских комиссий и члены Правительства. Совет представляет собой платформу высшего уровня для принятия решений по стратегическим направлениям реформы публичного управления, как на центральном, так и на местном уровне. В ходе своего первого заседания, которое состоялось 11 марта 2016 года, Совет принял решение инициировать процесс разработки Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы.
8. Стратегия разработана на основе выводов и рекомендаций, сформулированных в результате изучения публичного управления в Республике Молдова, проведенного SIGMA[[4]](#footnote-4), с применением уроков, усвоенных вследствие внедрения реформы центрального публичного управления в 2005-2013 годы[[5]](#footnote-5), следуя рекомендациям партнеров по развитию, сформулированным в пояснительных записках в марте 2015 года[[6]](#footnote-6), учитывая обязательства Правительства, взятые в Программе деятельности, и наилучшие практики на уровне государств ЕС.
9. Проект Стратегии реформы публичного управления был одобрен в ходе заседания Национального совета по реформе публичного управления, состоявшегося 12 мая 2016 года, в котором приняли участие и партнеры по развитию, по итогам которого стартовал процесс открытых консультаций по доработке Стратегии. Таким образом, на протяжении мая были организованы открытые консультации с представителями партнеров по развитию, гражданского общества, местных властей, академической среды. 12 мая – 30 июня 2016 года проект Стратегии был доступен на платформе открытых консультаций particip.gov.md. В процессе консультаций от более 60 публичных органов и учреждений всех уровней и от партнеров по развитию получены заключения, комментарии и предложения, которые принимались во внимание в процессе доработки Стратегии.
10. Стратегия реформы  публичного управления на 2016-2020 годы (в дальнейшем – Стратегия) представляет собой видение Правительства и синхронизирует действия на всем сегменте публичного управления всех уровней, упрощает восприятие и участие всех важных игроков.
11. **ОБЩИЙ КОНТЕКСТ РЕФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**
12. Своей Программой деятельности на 2016-2018 годы Правительство взяло на себя обязательство продолжить повышение эффективности публичного управления с тем, чтобы оказывать гражданам услуги на самом высоком уровне в соответствии с практикой европейской демократии. Данное обязательство отражается в Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы. Документ предлагает поэтапный подход, который опирается на предыдущих мерах по реформированию.
13. Цель настоящей Стратегии состоит в установлении общих рамок реформы публичного управления на 2016-2020 годы.
14. Настоящая Стратегия разработана спустя 11 лет после  первых инициатив о реформировании публичного управления, объявленных в 2005 году, которые способствовали развитию учреждений в Республике Молдова. Представители, как гражданского общества, так и партнеров по развитию подтвердили, что некоторые аспекты, относящиеся к реорганизации структуры Правительства, реформированию публичной службы, финансовому менеджменту и повышению эффективности процесса принятия решений, были выполнены. Вместе с тем, поскольку на протяжении последних лет в данной области не было стратегического документа, результаты предыдущего цикла реформы публичного управления несущественные и, к тому же, они неуклонно сокращаются. Осталось еще немало вещей, которые следует усовершенствовать, а общество, по праву, связывает с управлением все более высокие ожидания.
15. Стратегия предлагает новый и более практичный подход. В процессе модернизации порядка работы публичного управления первоначальные изменения касались практически исключительно внутренних механизмов Правительства на центральном уровне. В дальнейшем Стратегия будет сфокусирована на распространении компонентов реформы на местное публичное управление, потенциал которого в данной сфере нуждается в укреплении.
16. В соответствии с этим подходом властям надлежит выслушивать и анализировать проблемы, с которыми сталкиваются граждане, и разрабатывать действенные решения. Потенциал и способность государственной службы по предоставлению публичных услуг с использованием новых методов и технологий следует развивать. Кроме того, необходимо повысить эффективность публичного управления путем сообразования его затрат со способностью обеспечивать качественные результаты.
17. В то же время, одним из межсекторных и новаторских элементов всеобщей и глубокой реформы публичного управления по сравнению с предыдущими реформами должна стать децентрализация. Административная и финансовая децентрализация – важный инструмент для достижения целей, состоящих в модернизации публичного управления, улучшении качества публичных услуг, борьбе с коррупцией и реформе правосудия. Реформа публичного управления, опирающаяся на децентрализации власти, призвана обеспечить определение и четкое разграничение отношений в рамках центрального публичного управления между центральным и местным управлением, между публичным управлением и частным сектором.
18. По сравнению с  предыдущим циклом реформирования Стратегия:

* *в большей степени сфокусирована на гражданине -* реформы больше не сфокусированы исключительно на внутреннем функционировании бюрократии, а их цель состоит в совершенствовании порядка предоставления публичным управлением услуг гражданам, в том числе аспектов, связанных с размещением, затратами, скоростью и удовлетворенностью услугами;
* *более всеобъемлющая –* она уже не ограничивается только центральными органами публичного управления, а касается и местных органов публичного управления;
* *более согласованная* – процесс мониторинга и надзора на центральном уровне фокусируется на приоритетах и синергии между областями и предполагает более строгие сроки и проверяемые показатели.

1. Наличие действенных и современных государственных учреждений – обязательная предпосылка для ускорения социально-экономического развития Республики Молдова и создания эффективной рыночной экономики. Для выполнения среднесрочных целей, предусмотренных Национальной стратегией развития «Молдова 2020», учреждения публичного управления станут не только более компетентными в приоритетных областях, но и более способными в планировании, выделении ресурсов и осуществлении комплексных мер и, одновременно, в борьбе с неэффективным менеджментом и коррупцией.
2. Наряду с этим реформа публичного управления будет способствовать ускорению внедрения положений Соглашения об ассоциации РМ-ЕС, что будет достигнуто за счет выполнения требований, касающихся административного потенциала, необходимого для полноценного выполнения взятых обязательств с тем, чтобы достичь главной цели этого Соглашения – политической   ассоциации и экономической интеграции.
3. Стратегия реформы публичного управления станет ориентировочным документом для разработки и актуализации документов политик, которые способствуют осуществлению этой реформы, в частности, Плана действий по модернизации публичных услуг и Плана действий по открытому управлению. Особое внимание будет уделено синхронизации усилий и достижению максимальной синергии, в частности на уровне планов действий, между процессами реформы, инициированными настоящей Стратегией, Национальной стратегией децентрализации, продленной до 2018 года.
4. Следовательно, Стратегия определяет приоритеты для основных систем общего менеджмента, которые позволят Правительству проводить мониторинг и согласовывать на центральном уровне необходимые изменения с тем, чтобы обеспечить их последовательность и взаимное укрепление результатов этих изменений.
5. Необходимость нового цикла реформы отражает характер реформы публичного управления в качестве процесса постоянной гармонизации с постоянно изменяющимися политическими, экономическими и социальными реалиями. Процессы реформирования должны происходить постепенно, чтобы можно было обеспечить их непрерывность, поскольку они предполагают не только правила, но и изменение отношения к управлению и к политике.
6. По этой причине Стратегия охватывает сферы, затронутые в предыдущем цикле реформы, а также несколько новых областей: (i) порядок, в котором власти «генерируют» свои специфические продукты (публичные политики, публичные услуги), (ii) порядок организации, необходимый для их надлежащего предоставления, и (iii) порядок распоряжения имеющимися в наличии ресурсами (финансовыми, человеческими и технологическими). Принимая во внимание такой подход, реформа, предложенная Стратегией, фокусируется на следующих составляющих:

* ***повышение уровня ответственности публичного управления*** – рационализация структуры Правительства; укрепление публичного управления; прозрачность процесса принятия решений; институциональная ответственность;
* ***разработка публичных политик*** – стратегическое и операционное планирование; анализ политик и проведение консультаций по ним; согласование, мониторинг и оценивание политик;
* ***модернизация публичных услуг*** – удовлетворение граждан и менеджмент качества; реорганизация процессов и создание единых окон; е-управления;
* ***менеджмент публичных финансов*** – макроэкономический прогноз; сбор доходов; планирование и исполнение бюджета; государственные закупки; внутренний публичный финансовый контроль; финансовая отчетность;
* ***менеджмент человеческих ресурсов***  – должностная инструкция; рекрутинг и отбор; оценивание достижений; профессиональное развитие; классификация и градация; финансовая и нефинансовая мотивация; неподкупность и профессиональная этика.

1. Стратегия предлагает новый подход к повышению эффективности этих областей и опирается на уроки, усвоенные в первом цикле реформы, изначально характеризующихся высокой степенью централизации процессов ее разработки и управления при содействии внешней помощи. Централизованный подход потребовался ввиду ограниченного потенциала учреждений, ответственных за реформу. Однако, с развитием потенциала в результате предыдущих реформ подход, основанный на доверии между задействованными игроками, становится более эффективным.
2. **ПРИНЦИПЫ РЕФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**
3. Принимая во внимание, что цель реформы публичного управления состоит в укреплении публичного управления с применением стандартов и правил Европейского союза, принципы, лежащие в основе внедрения настоящей Стратегии, отражают принципы эффективного управления, признанные и применяемые на уровне Европейского союза в рамках Белой книги по вопросам управления[[7]](#footnote-7) и Руководства о качестве публичного управления[[8]](#footnote-8), оба документа утверждены Европейской комиссией, и принципы управления на местном уровне[[9]](#footnote-9), рекомендуемые Советом Европы:

**Законность**. Эффективное управление начинается с внедрения правового государства. Центральные и местные органы публичного управления в полной мере соблюдают правовые рамки, а решения и регламентации утверждаются в строгом соответствии с процедурами, установленными в законе, и применяются непредвзято. Что касается непосредственно реформы публичного управления, то регламентации четко определят круг ответственности властей, правила функционирования систем и механизмов принятия решений при внедрении его компонентов.

**Децентрализация, местная автономия и субсидиарность.** Гарантирование права и фактического потенциала местного публичного управления регламентировать и управлять в соответствии с законом, под собственную ответственность и в интересах местного населения значительной частью государственных дел, а также исполнение публичных обязанностей теми властями, которые в наибольшей степени близки к гражданам, за исключением случаев, когда вмешательство властей высшего уровня предполагает явные преимущества, вытекающие из объема и природы ответственности и из необходимости обеспечивать эффективность публичных действий. В процессе децентрализации и реформирования публичного управления на местном уровне будет уделено внимание обеспечению синергии с настоящей Стратегией и будет приниматься во внимание особый статус административно-территориальных органов.

**Партнерство и институциональный диалог.** Гарантирование фактических возможностей сотрудничества между центральными и местными властями, частным сектором и гражданским обществом, своевременное информирование и консультирование государством в процессе планирования и принятия решений местных публичных властей через их ассоциативные структуры.

**Неподкупность**. Вне правовых регламентаций, публичному управлению надлежит поступать корректно и, таким образом, быть для граждан и деловой среды честным и надежным партнером. Этика, неподкупность и личная порядочность государственных служащих – неотъемлемые элементы в этом плане. Конфликт интересов декларируется своевременно, а причастные лица воздерживаются от принятия соответствующих решений. Борьба с коррупцией – обязательное условие для модернизации публичного управления, следовательно, существуют действенные меры предупреждения всех форм коррупции и борьбы с ними.

**Участие, непредвзятость и инклюзивность**. Участие граждан распространяется на всю цепь политического процесса – от концепции до внедрения. Публичное управление применяет одинаковый подход ко всем гражданам и к деловой среде, а это предполагает уважение ко всем, корректность и справедливость, объективность в процессе принятия решений, а также исключение дискриминации. В сфере, относящейся к компетенции властей любого уровня, права человека соблюдаются, защищаются и реализуются. Формулируя свои решения, публичные власти продвигают социальную сплоченность и интегрирование зон, находящихся в более невыгодном положении. Обеспечен доступ к основным услугам, в частности для наиболее уязвимых категорий людей.

**Открытость и прозрачность**. Решения должны формулироваться, утверждаться и выполняться в соответствии с четкими правилами и процедурами. Вся публичная информация доступна. Информация о решениях, внедрении политик и результатах доступна широкой общественности, таким образом, любой гражданин имеет возможность следить за деятельностью центральных и местных публичных властей и способствовать их деятельности.

**Профессионализм**. Профессиональные качества тех, кто обеспечивает управление, постоянно поддерживает и укрепляет их для улучшения результатов и воздействия. Государственным служащим обеспечена мотивация для улучшения своих достижений. Методы и практические процедуры разрабатываются и используются для того, чтобы «преобразовать» способности в более высокие результаты.

**Фокусирование на гражданине**. Деятельность, структура, процедуры и решения публичного управления оправдывают ожидания и потребности граждан. Информация о процессе принятия решений и деятельности публичного управления предоставляется честно и своевременно, публичные услуги оказываются надлежащим образом, а заявления и жалобы рассматриваются в разумные сроки.

**Эффективность и результативность.** Публичное управление обеспечивает управление процессами, политикой, стратегиями, проектами, услугами и имеющимися в наличии средствами для того, чтобы добиваться самых лучших для сообществ, граждан и деловой среды результатов в соответствии с установленными целями и взятыми обязательствами. Системы менеджмента достижений оценивают и повышают эффективность и результативность государственной службы. Периодически проводятся аудиторские мероприятия для оценивания и улучшения достижений.

**Видение и долгосрочность.** Управление должно учитывать среднесрочную и долгосрочную оптимизацию и эффективность. Потребности грядущих поколений принимаются во внимание в текущих политиках. Решения нацелены на интернализацию всех затрат и на то, чтобы и не переносить на грядущие поколения проблемы и напряженность – экологическую, структурную, финансовую, экономическую либо социальную.

**Ответственность.** Роль каждого учреждения, коллегиального органа и игрока в процессе разработки публичных политик четко установлена, они несут ответственность за принимаемые решения. Все решения излагаются и разъясняются. Существуют действенные механизмы против ненадлежащего управления и против действий властей, которые нарушают законодательство и право граждан.

1. **ВИДЕНИЕ РЕФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**
2. Стратегия опирается на видение о том, что в 2020 году публичное управление в Республике Молдова будет эффективным, результативным и ответственным на всех уровнях, будет служить только интересам граждан, эффективно используя финансовые ресурсы, будет применять прозрачные и соответствующие европейским стандартам процедуры и, таким образом, станет важным катализатором непрерывного и устойчивого развития страны.
3. Публичное управление в Республике Молдова укрепит доверие общества, которое будет получать интегрированные, целесообразные и качественные публичные услуги, соответствующие индивидуальным потребностям людей, в том числе лиц с ограниченными возможностями, предоставляемые, после тщательного тестирования предпочтений проактивными публичными органами и учреждениями, восприимчивыми к переменам. В то же время публичное управление обеспечит техническую основу для агрегирования и внедрения важных проектов национального управления, для стимулирования экономического роста и поддержки усовершенствования конкурентоспособности. Управление будет открытым и восприимчивым к инновационным решениям, будет располагать компетентными человеческими ресурсами, которые эффективно распоряжаются публичными средствами.
4. Публичное управление будет в гораздо большей степени сфокусировано на гражданах, а основу его деятельности составит публичный интерес. Публичные власти и учреждения будут способны стимулировать участие граждан, тем самым выявлять проблемы, предвосхищать вызовы, предлагать решения, которые они будут систематически обосновывать, тестировать и утверждать. Таким образом, будут обеспечены рамки услуг, соответствующие потребностям граждан и ориентированные на экономическую эффективность. Отношения между публичным управлением и пользователями означают самоотдачу, согласование и ориентацию на услуги, гармонично сочетающиеся с реформами в социальной, культурной, образовательной, финансово-экономической сферах, а также в области правосудия и демократии.
5. **ОБЩАЯ ЦЕЛЬ РЕФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**
6. Общая цель реформы публичного управления состоит в создании современного, эффективного, профессионального публичного управления, нацеленного на оказание качественных публичных услуг в соответствии с потребностями и ожиданиями граждан, а также социальных и экономических структур.
7. **СОСТАВЛЯЮЩИЕ** **РЕФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**
8. В дальнейшем будут проанализированы составляющие публичного управления, подлежащие реформированию: (i) повышение ответственности публичного управления, (ii) разработка и согласование публичных политик; (iii) модернизация публичных услуг; (iv) менеджмент публичных финансов; (v) публичная служба и менеджмент человеческих ресурсов. По каждому компоненту будет описана нынешняя ситуация, будут обозначены проблемы, на основе которых будут сформулированы цели и направления действия, а также показатели их мониторинга.
   1. **Повышение ответственности публичного управления**

*Повышение ответственности публичного управления – процесс, в рамках которого повышается ответственность физических и юридических лиц за их действия, что проявляется по двум направлениям – по вертикали и по горизонтали. Так, по вертикали повышение ответственности публичного управления представляет собой отношения между нижними уровнями управления с высшими уровнями управления либо с политическими уровнями (Парламент)[[10]](#footnote-10). По вертикали повышение ответственности публичного управления связывает индивидуального управляющего и публичное управление в качестве единого целого с гражданином в качестве субъекта или пользователя публичной услуги и с внешними органами надзора и контроля, созданными в этих целях, например, учреждения аудита, институт омбудсмена, контролирующие учреждения и т. д. В то же время серьезные качественные изменения в сфере модернизации и повышения эффективности системы местного публичного управления могут происходить только при условии принципиальной и глубокой реформы всей системы управления, опирающейся на интегрированный подход к реформированию центрального публичного управления в сочетании с модернизацией местного публичного управления.*

***Описание текущей ситуации***

1. Применение принципов эффективного управления, на которых сосредоточена Стратегия, а также достижение ее основополагающей цели невозможны без обеспечения высокого уровня ответственности публичного управления. Публичное управление считается ответственным, если соблюдает одновременно следующие принципы[[11]](#footnote-11):
2. Правительство провело «диагностику», пересмотрело, реорганизовало и повысило эффективность административных органов и организационных структур, находящихся в сфере их компетенции. Таким образом, организация публичного управления является рациональной, четкой, с обозначением круга обязанностей для каждого из релевантных публичных учреждений. Эти обязанности касаются, в частности, планирования, представления отчетов и обоснования своих действий перед Парламентом, Правительством, административными органами и общественностью[[12]](#footnote-12).
3. Имеющиеся регуляторные рамки гарантируют доступ к информации о достижениях публичных властей и учреждений, а также о том, каким образом в своей деятельности они служат гражданам и деловой среде. Не менее важны механизмы мониторинга и внедрения законов о прозрачности (прозрачность в бюджетном процессе и прозрачность рамок принятия решений), равно как и наличие инструментов для информирования и привлечения гражданского общества, ассоциативного сектора и других заинтересованных игроков к процессу разработки и утверждения решений и нормативных актов.
4. Институционально закрепленный диалог между центральным публичным управлением и местным публичным управлением, а также привлечение всех заинтересованных игроков уже с начальных этапов разработки концепции/разработки правительственных решений обеспечивает более тесную связь с реалиями на местах, более высокое качество утвержденных документов и надлежащие условия для их эффективного внедрения.
5. Административные функции в правовом государстве обеспечивают право лица на корректное и эффективное отношение со стороны административного органа, нарушившего эти его права. Какими бы они ни были, должна гарантироваться выплата компенсации либо исправление случившегося.
6. Государство оказывает безоговорочную поддержку Счетной палате, Народному адвокату, Национальному центру по борьбе с коррупцией в более эффективном исполнении их функций. Это предполагает возможность и способность Парламента осуществлять надзор за деятельностью Правительства, начиная с этапа разработки политик, а также выполнять бюджетные обязательства по осуществлению данных политик. Это будет способствовать более эффективному мониторингу связи между достижениями Правительства и заявленными целями.
7. Выполнение обозначенных выше мер прямо способствует созданию национальной модели достижений публичного управления. Создание механизмов для борьбы с большой и малой коррупцией, а также внедрение административных процедур усилят их воздействие. Прозрачное и эффективное распоряжение публичными ресурсами будет способствовать повышению уровня доверия граждан, которые, в свою очередь, смогут принимать осведомленные решения.
8. Ответственность и прозрачность – два важных элемента эффективного управления. Прозрачность представляет огромную силу, которая, если применять ее последовательно, эффективно способствует борьбе с коррупцией, усовершенствованию управления и продвижению ответственности. Прозрачность – предварительное условие и предпосылка для повышения ответственности публичного управления, она предполагает не только минимальное периодическое предоставление отчетов, но еще и готовность по собственной инициативе делать информацию доступной и положительно отвечать на запросы о предоставлении информации. Концепт ответственности касается правовых рамок и рамок отчетности, организационной структуры, стратегии, процедур и действий, которые обеспечивают легитимность мандата учреждения и наиболее эффективное функционирование в государственной службе. Понятие прозрачности касается своевременного предоставления достоверной, четкой и надлежащей публичной информации о статусе, мандате, стратегии, деятельности, финансовом менеджменте, операциях и достижениях учреждений.

Хотя предпосылки, благоприятные для повышения административной ответственности, появились в 2000 году, вместе с принятием Закона № 982-XIV от 11 мая 2000 года о доступе к информации, которым создается правовая база, необходимая для упрощения информирования, консультирования и участия граждан, с целью создания общих нормативных рамок доступа к официальной информации; повышения эффективности процесса информирования населения и осуществляемого гражданами контроля деятельности публичных органов и публичных учреждений; обеспечения стимулов для формирования мнений и активного участия населения в процессе принятия решений в демократическом духе, а затем Закона № 239-XVI от 13 ноября 2008 года о прозрачности процесса принятия решений, которым устанавливаются нормы, применяемые для обеспечения прозрачности в процессе принятия решений в рамках центральных и местных органов публичного управления, других публичных властей и регламентирует их отношения с гражданами, с ассоциациями, созданными в соответствии с законом, с другими заинтересованными лицами для их участия в процессе принятия решений, проблема прозрачности в государственном секторе остается серьезной. Традиционно, власти сосредоточили свои усилия на обеспечении минимального уровня прозрачности в процессе принятия решений. Власти по-прежнему считают обеспечение доступа к информации излишним, а отсутствие механизмов для повышения ответственности не служит мотивацией или же не заставляет менеджеров учреждений публичного управления уделять достаточно внимания их достижениям.[[13]](#footnote-13)

1. Республика Молдова является государством-членом Партнерства открытого управления (ПОУ) с 2012 года. Это глобальное партнерство, объединяющее 69 стран. Его основные принципы – прозрачность, открытость к гражданам и более эффективное сотрудничество с организациями гражданского общества. Применяя передовые технологии, правительства во всем мире пытаются расширить доступ к информации, продвигают прозрачность процесса управления, обеспечивают борьбу с коррупцией и участие граждан в процессе управления. Присоединившись к этому партнерству, государства-члены раз в два года внедряют планы действий по открытому управлению, которым затем независимые эксперты выносят свои оценки.
2. В двух планах действий, внедренных до настоящего времени, Республика Молдова сфокусировалась на нескольких основных принципах и целях, таких как укрепление публичной неподкупности путем обеспечения партиципативного процесса принятия решений/привлечения граждан и повышение прозрачности в процессе управления, улучшение качества оказания публичных услуг, эффективное управление публичными ресурсами путем повышения прозрачности публичных затрат. Вместе с тем, независимые оценочные отчеты[[14]](#footnote-14) в рамках ПОУ указывают на необходимость прилагать более широкие усилия в деле внедрения вышеуказанных принципов открытого управления, как то: привлечение пользователей, участие общественности в процессе принятия решений, в том числе утверждение целого ряда правовых требований насчет публичных консультаций по документам политик, открытие ценных и полезных для пользователей данных.
3. В то же время, в результате внедрения планов действий в области открытого управления была обозначена необходимость включить применение принципов открытого управления не только как часть конкретного плана действий, но также и в более широкий контекст в качестве части борьбы с коррупцией, в сферу публичных финансов, здравоохранения, просвещения, социальной защиты, охраны окружающей среды, а также в другие приоритетные области.
4. Подписание Меморандума о присоединении к Партнерству открытого управления и к Плану действий по открытому управлению на 2012-2013 годы, с его ежегодной актуализацией, в результате чего Правительство обязуется продвигать прозрачность, борьбу с коррупцией, укрепление неподкупности государственных служащих, более эффективное использование ресурсов и новых технологий для усовершенствования процесса управления и диалога с гражданами, привело к целому ряду положительных изменений, касающихся открытия первичных данных публичных учреждений (date.gov.md), создания электронных услуг и механизмов взаимодействия с гражданами (particip.gov.md). Положения Постановления Правительства № 188 от 3 апреля 2012 г. «Об официальных страницах органов публичного управления» стали дополнительным шагом в обеспечении прозрачности процесса принятия решений и мониторинга деятельности публичных учреждений. Вместе с тем, этот нормативный акт только частично обеспечивает выполнение предварительных условий для повышения ответственности публичного управления.
5. Обязательства, взятые в результате подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, содержатся в нормах статьи 22 раздела IV главы 1 *«Реформа публичного управления»,* которая перечисляет сферы сотрудничества, и в нормах статей 47-51 раздела IV главы 7 *«Управление публичными финансами: бюджетная политика, внутренний контроль, финансовая инспекция и внешний аудит»,* которые регламентируют бюджетную систему и систему бухгалтерского учета, внутренний контроль, финансовую инспекцию и внешний аудит, борьбу с мошенничеством и коррупцией. Они определяют общие рамки модернизации и усовершенствования исполнительных функций с целью оказания гражданам Республики Молдова качественных услуг, в частности, для повышения ответственности организаций центрального публичного управления, а также для усовершенствования системы внутреннего контроля (в том числе функции внутреннего аудита, независимую с функциональной точки зрения) в том, что касается государственных и местных органов, развития системы финансовой инспекции и повышения эффективности сотрудничества между игроками, задействованными в управление и финансовый контроль, аудит и инспекцию, и игроками, отвечающими за бюджет, казначейство и бухгалтерский учет, чтобы стимулировать развитие управления.
6. Институт народного адвоката находится в процессе серьезных преобразований вследствие принятия Закона № 52 от 3 апреля 2014 года о народном адвокате (омбудсмене). Центр по правам человека, который был представлен четырьмя парламентскими адвокатами, действующими независимо, заменен Офисом народного адвоката, который состоит из омбудсмена с общим мандатом и специального омбудсмена по защите прав ребенка.
7. Чтобы уменьшить бремя на экономических агентов, в частности, за счет сокращения  числа проверок, а также за счет обеспечения их пропорциональности, Правительство приступило к реформе сферы государственного контроля предпринимательской деятельности путем предложения изменений в законодательную базу. Таким образом, для исключения случаев произвола, уменьшения бремени на деловую среду и повышения эффективности государственного контроля предпринимательской деятельности предлагается комплексный подход, предполагающий применение и внедрение совокупного пакета мер и механизмов, нацеленных на максимальное повышение прозрачности государственного контроля, повышение эффективности работы инспекторов, повышение уровня их дисциплины и демотивацию практики злоупотреблений и произвола, в частности, путем обеспечения единообразия процедур, единообразия документации и уменьшения числа документов, применения единой электронной системы регистрации и управления документами, упора на плановые проверки и минимальные возможности для внезапных проверок, ограничений насчет применения ограничительных мер и санкций. В результате этой реформы число проверяющих органов сократится с 70 до 14.
8. Что касается политики, нацеленной на повышение уровня ответственности на местном уровне, то в рамках реформы децентрализации Правительство обязалось продвигаться поэтапно, с тем, чтобы передача компетенций с центрального уровня на другой уровень управления была соотнесена с мерами, направленными на укрепление административного и институционального потенциала местных публичных органов.
9. Меры, предпринятые в 2012-2015 годы в сфере децентрализации и укрепления местной автономии, составляют менее 50% всех мер, утвержденных в Плане действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации. Наиболее серьезные промедления отмечаются в случае выполнения мер, направленных на укрепление базы собственных местных доходов местных публичных властей, что подрывает всю реформу децентрализации. Чтобы активизировать усилия и добиться продвижения по следующим компонентам децентрализации, необходимо предпринять меры в области имущественной децентрализации.
10. Нынешняя ситуация в сфере местного публичного  управления требует принимать меры в новых областях, прилагать усилия, направленные на улучшение качества публичных услуг, предоставляемых на местном уровне. Существенные изменения касаются наращивания административного потенциала административно-территориальных единиц, сокращения раздробленности и рационализации административно-территориальных структур, что будет благоприятствовать местной автономии и эффективному предоставлению публичных услуг.

***Установленные проблемы***

1. В деле обеспечения ответственного публичного управления выявлено 3 типа проблем, которые касаются: i) целесообразности нынешней структуры публичного управления, ii) прозрачности информации и доступа к ней, iii) способностей учреждений в области надзора.
2. Нынешние рамки публичного управления не служат предметом постоянного оценивания на основе функциональных критериев, необходимости и эффективности использования публичных денег. Подобные оценивания стали проводиться только недавно и осуществляются только время от времени, к тому же они касаются лишь отдельных (существующих) учреждений центрального публичного управления. В этом отношении главный вызов сводится к тому, что предложения относительно создания новых публичных органов или учреждений не всегда сопровождаются всеобъемлющим анализом, основанным на доказательствах и реальной ситуации.
3. Нынешние регуляторные рамки в области организации публичного управления раздробленные и несвязные. Хотя существуют общие рамки оценивания достижений на центральном уровне, они не являются в полной мере функциональными (Baseline Meassurement Report: The of Public Alministration, Moldova, December 2015).
4. В нынешней административной структуре министерств имеется целый ряд функциональных учреждений и подразделений (чаще всего пользующиеся финансовой автономией), функции и прерогативы которых совпадают с функциями и прерогативами учредителя. Так, в большинстве случаев из подразделения для поддержки они превратились в подразделения, которым для осуществления своей деятельности, необходима прямая помощь министерств. Тем самым, на государственных служащих оказывается дополнительное давление.
5. Целый ряд законов, которые регламентируют определенные секторы национальной экономики, наделяют основными административными функциями некоторые публичные учреждения и государственные предприятия, не являющиеся субъектом законов, регламентирующих государственную администрацию.
6. Законодательство о доступе к информации неполное, оно не описывает четко природу информации, которую министерствам и агентствам надлежит обнародовать, а ответственность за ее внедрение ни на кого не возложена. Все это привело к несоблюдению основных положений закона, по меньшей мере, 50% публичных учреждений, которые не обнародуют данные об исполнении бюджетов, отчеты о деятельности, инициативы о разработке политик. Так, нынешние правовые рамки оправдывают отсутствие проактивных инициатив на этот счет, в частности, незаинтересованность учреждений обнародовать информацию о своей деятельности.[[15]](#footnote-15)
7. Хотя институт Народного адвоката пережил серьезное реформирование в 2014-2015 годы, он еще не является полностью функциональным. В апреле 2014 года Парламент принял Закон о народном адвокате (омбудсмене). На его основании Центр по правам человека реорганизован в Офис народного адвоката, а число омбудсменов сокращено с 4 до 2. Вместе с тем, за расширением мандата не последовало укрепления финансового потенциала, а параметры и техническое состояние здания, в котором расположено учреждение, не позволяет принимать на работу сотрудников, создавать надлежащие условия труда, адаптировать здание для доступа лиц с особыми потребностями.[[16]](#footnote-16)
8. Интерес Парламента к деятельности Счетной палаты – главного в стране аудиторского учреждения – ограниченный, на протяжении последних 5 лет были заслушаны только 3 отчета на пленарном заседании Парламента и еще 3 в парламентских комиссиях. Это можно объяснить ограниченной способностью парламентских комиссий осуществлять мониторинг рекомендаций высшего аудиторского учреждения, а также тем, что не существует четкого понимания насчет того, что именно предполагает деятельность по парламентскому надзору. Чаще всего парламентские консультанты наделены очень широкими полномочиями.
9. Улучшение надзорного потенциала Парламента может способствовать усовершенствованию политик, разрабатываемых Правительством, и услуг, предоставляемых публичным управлением. Начатые в этом смысле реформы, такие как обязательство создать в Парламенте специализированную комиссию по деятельности Счетной палаты, разработка нового проекта закона, который предусматривает ее реформирование, а также внедрение новых стандартов межинституциональной коммуникации между высшим аудиторским учреждением и Парламентом, между высшим аудиторским учреждением и Правительством, приведут не только к усовершенствованию надзорного потенциала законодательного форума, но и к более эффективному выполнению рекомендаций Счетной палаты.
10. Не существует четкого механизма, который устанавливал бы меры и условия возмещения  ущерба, причиненного административными ошибками. Существующие положения[[17]](#footnote-17) фокусируются на оценивании индивидуальных и коллективных достижений (одним из проблематичных аспектов нынешнего Положения является собственно формулирование концепта достижения публичного управления. В данном Положении достижение понимают как генерирование пакета документов, способных обеспечить нормальное функционирование учреждения. В то же время, ряд норм, которые касаются достижений публичных служб, обеспечения прозрачности, бюджетного и стратегического планирования, обоснованы и описаны недостаточно хорошо) в рамках публичных учреждений, но не на аспектах, касающихся ответственности за ущерб, причиненный публичным органом в процессе исполнения своих функций. Успешная практика (Public Administration, Urmila Sharma, S.K. Sharma, 2002) рекомендует создать четкие административные механизмы, которые позволят гражданину потребовать возмещения ущерба вне судебной системы. В общих чертах, Государственная канцелярия назначена ответственной за организацию и осуществление контроля за исполнением министерствами и другим административными органами нормативных актов и документов национальных политик. Вместе с тем, существующих правовых положений недостаточно для обеспечения мониторинга и оценивания административных рисков, масштабов административной ошибки и аспектов контроля.
11. Передача компетенций с центрального уровня на местный не всегда соответствует условиям выделения финансовых, материальных и имущественных ресурсов.
12. Административно-территориальная раздробленность и запоздание реформ в области децентрализации в Республике Молдова чинят трудности в том, что касается надлежащего функционирования местных властей. Первое отрицательное последствие состоит в том, что подавляющее большинство органов местного публичного управления не представляет качественные публичные услуги, их роль в основном представительная, а не состоит в обеспечении услуг, в том числе и коммунальных. Налоговая база и доходы, собираемые на территории городов и сел, недостаточные для поддержки административного аппарата, способного оказывать качественные публичные услуги. На все местные власти определенного уровня возлагается одинаковое количество и одинаковые типы функциональной, административной и регуляторной ответственности, независимо от масштабов, численности населения, налоговых либо административных способностей и т. д.
13. Неэффективность местных властей второго уровня – районных советов Республики Молдова. Функциональные цели районных властей не имеют значения для поставки услуг, их главная цель состоит в выделении ресурсов и перечислении финансовых трансфертов от государства властям первого уровня, вмешиваясь при этом в разработку и внедрение местных политик. На практике районы взяли на себя иерархически вышестоящую роль по отношению к местным властям первого уровня, хотя эта роль не предусмотрена законодательством и уже не соответствует существующим реалиям. В последние годы районам доверили функциональную ответственность, предполагающую управление рядом важных социальных услуг: менеджмент школьной сети и согласование некоторых услуг социальной помощи. В то же время новая система местных финансов отбирает власть, которой районы были наделены в плане выделения финансовых ресурсов, поскольку устанавливает четкие квоты распределения налогов, четкие формулы бюджетного балансирования и позволяет прямо выделять средства от государства к местным властям.

***Общая цель***

1. Укрепление ответственности административных органов, публичных учреждений и государственных предприятий для улучшения управления ими и обеспечения предоставления наилучших публичных услуг, при этом будет обеспечено подключение к процессу европейской интеграции в соответствии с принципами SIGMA/ОЭСР.[[18]](#footnote-18)

***Специфические цели и направления действия***

*Специфическая цель 1. Повышение рациональности структуры центрального публичного управления с учетом рекомендаций функционального анализа в соответствии с обязательствами, взятыми в ходатайствах о европейской интеграции, и в соответствии с приоритетами в области социально-экономического развития*

*I этап (2016-2018)*

1. Пересмотр рекомендаций, выработанных по итогам функционального анализа центральных административных органов, проведенного ранее, а также проведение дополнительных анализов, способных обосновать институциональную реорганизацию Правительства.
2. Оптимизация числа и функций административных органов на основании следующих критериев:

упрочение функций по разработке политик только на уровне министерств;

группирование одинаковых функций, чтобы добиться эффекта масштаба и максимально увеличить синергию процессов;

исключение неоднозначности, дублирования или наложения функций;

четкое разделение функций по разработке политик, регуляторных и контрольных функций и функций по оказанию услуг;

ликвидация, делегирование или приватизация функций, за исключением случаев, когда их исполнение соответствует публичному интересу, и перераспределение ресурсов к другим более важным функциям;

передача от экономических единиц, являющихся собственностью государства, не свойственных им функций (разработка, политик, регуляторные и контрольные функции, оказание административных услуг).

1. Установление механизма периодического и последовательного пересмотра эффективности и результативности административной структуры, потребностей и административных затрат с тем, чтобы обеспечить институциональную адаптацию структуры публичного управления к приоритетам Правительства.
2. Установление механизма для оценивания затрат и потребностей при создании новых публичных властей и учреждений.
3. Упрочение позиции Счетной палаты в публичной системе с точки зрения поддержки, предоставляемой учреждениям, подвергаемым аудиту, и потенциала для изменения рекомендаций, содержащихся в аудиторских отчетах.
4. Создание в рамках Парламента специализированной комиссии по аудиту.

*Специфическая цель 2. Создание системы присвоения/передачи компетенций между центральным публичным управлением и местным публичным управлением обоих уровней, которая будет характеризоваться функциональностью, ясностью, стабильностью, соотнесением с имеющимися в наличии ресурсами и административными способностями административно-территориальных единиц*

1. Пересмотр нынешней институциональной/юридической системы передачи либо делегирования компетенций к органам местного публичного управления.
2. Разработка и внедрение секторных политик в областях, подлежащих децентрализации.
3. Укрепление на уровне центральных и местных органов публичного управления институционального и профессионального потенциала в том, что касается применения принципов и критериев, специфических для эффективной и результативной гендерно ориентированной децентрализации.

*Специфическая цель 3. Укрепление административного потенциала за счет сокращения раздробленности административно-территориальной структуры и/или развития альтернативных территориальных форм оказания публичных услуг*

*I этап (2016-2018)*

1. Проведение с ведущими игроками консультаций насчет вариантов административного укрепления, которые предлагают для внедрения на следующих местных выборах; это можно сделать в ходе учебных/консультационных мастерских для определения оптимальной модели административно-территориальной организации.
2. Разработка концепта и дорожной карты административно-территориальной реформы в Республике Молдова (в том числе исключение районных структур) путем принятия осведомленных решений (опирающихся на исследованиях в области оптимизации и анализа на уровне всей страны) по созданию административно-территориальных единиц, власти которых будут способны предоставлять своим жителями высококачественные услуги, обеспечивая при этом местную демократию, опирающуюся на интересах и предпочтениях заинтересованных сторон, на всеобщих ценностях, таких как права человека, равенство возможностей и социальная инклюзивность[[19]](#footnote-19).
3. Разработка и продвижение пакета законодательных и нормативных актов для перехода к новой административной системе в Республике Молдова, обеспечивающей необходимые условия для добровольного смешения, межмуниципального сотрудничества, делегирования определенных компетенций/функций от некоторых органов местного публичного управления к другим; инструменты финансового стимулирования местных сообществ, которые решают объединиться, и т. д.

*Специфическая цель 4. Обеспечение механизма мониторинга, повышения ответственности, повышения прозрачности деятельности публичных властей, публичных учреждений и экономических единиц, являющихся собственностью государства, относительно порядка исполнения полномочий, уровня выполнения обязательств и управления бюджетом, а также насчет того, как они в своей деятельности служат интересу гражданина и деловой среды*

*I этап (2016-2018)*

1. Доработка и продвижение административно-процессуального кодекса с продвижением четких и последовательных норм, регулирующих отношения между министерствами и отчетными организациями, создание систем менеджмента институциональных достижений, а также повышение эффективности процедуры в случае рассмотрение дел административным судом одновременно с развитием способности властей, ответственных за надлежащее применение этого кодекса.
2. Подготовка изменений и дополнений в Закон о доступе к информации, в том числе установление учреждения, ответственного за его мониторинг и внедрение, выявление основных проблем и потребностей, продвижение проактивного отношения к прозрачности их деятельности, обеспечение соблюдения минимальных обязательных требований насчет официальных страниц органов власти и публичных учреждений в сети Интернет, актуализации информационных материалов на их официальных веб-страницах, обнародование регистров с актуализированными данными.
3. Установление ответственности руководителей органов власти и публичных учреждений, не подчиняющихся правовым требованиям насчет открытия открытых правительственных данных, документов и информации, которой располагают соответствующие органы власти и публичные учреждения, для повторного использования физическими либо юридическими лицами.

*II этап (2019-2020)*

1. Продвижение проекта закона о  министерской ответственности, включающего аспекты, связанные с коллективной министерской ответственностью перед Парламентом, и об индивидуальной политической ответственности, что будет распространяться на контроль достижений органов  и учреждений, подведомственных министерствам.
2. Проведение всеобъемлющего анализа государственных предприятий, выполняющих административные функции, всеобъемлющее и надлежащее оценивание достижений экономических единиц, являющихся собственностью государства, и их включение в общие рамки повышения ответственности публичного сектора за публичные функции, которые те выполняют, а также за публичные деньги и публичные ресурсы, переданные в их распоряжение.
3. Введение механизма мониторинга судебных случаев, которые вытекают из обязательств публичного управления, путем их установления и учета, определения причины, повлекшей за собой публичную ответственность в результате судебного решения, и ее финансовой величины.
4. Рассмотрение существующих нормативных положений, касающихся публичной ответственности с тем, чтобы принципы ответственности и процедурные нормы относительно требований возместить ущерб были четкими и исчерпывающе регламентированными.

***Показатели мониторинга***

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Цель** | **Показатель** | **Ориентировочный год** | **Ориентировочная величина** | **Цели для 2018 года** | **Цели для 2020 года** | **Источник проверки /**  **Метод расчета** |

| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** | **7** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Специфическая цель 1 | Общая структура министерств и других центральных органов, подведомственных Правительству, рациональная и логичная | 2015 | 3 | 4 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Выполняются пять элементов:  1) регламентации определяют типологию/типы всех государственных учреждений;  2) статус автономных учреждений регулируется четко и логично;  3) правила, регулирующие отношения между министерствами и отчетными органами, четкие и логичные;  4) функции по разработке политик остаются в министерствах;  5) на министерства возлагается ответственность за управление и контроль отчетных органов, в том числе систем менеджмента достижений) |
| Специфическая цель 2 | Номенклатура делегирования компетенций к органам местного публичного управления утверждена | 2015 | - | 100% | 100% | Номенклатура, утверждена и опубликована в Официальном мониторе Республики Молдова  Отчеты о деятельности органа, ответственного за политики в соответствующей сфере |
| Обучение персонала на уровне центральных и местных органов публичного управления применению принципов и критериев, специфических для эффективной и результативной гендерно ориентированной децентрализации | 2014 | 1500 | 2000 | 2000 | Отчеты о деятельности органа, ответственного за политику в данной области  Средства, выделенные для обучения релевантных служащих  Число обученных государственных служащих |
| Документы секторальных политик в сферах, подлежащих децентрализации, утверждены | 2014 | - | 80% | 100% | Отчеты о деятельности публичных учреждений  Углубленные секторальные исследования разработаны  Секторальные стратегии децентрализации утверждены |
| Специфическая цель 3 | Дорожная карта об административно-территориальной реформе в Республике Молдова (в том числе путем исключения районной структуры) разработана | 2014 | 1% | 100% | - | Анализ моделей реформы    Дорожная карта разработана |
| Консультации с членами местных сообществ по вариантам административного укрепления организованы | 2018 | 0% | 30% | 100% | Отчеты о деятельности поставщиков публичных услуг  Публичные консультационные платформы созданы  Пропорция исчислена в качестве процента из числа встреч, организованных на территориальном уровне и на уровне Правительства |
| Законодательные и нормативные акты приняты | 2015 | 1 | 65% | 75% | Аналитическое исследование наилучшего предложения административно-территориальной оптимизации  Утвержденный план действий по внедрению предложенных изменений Число предложений о внесении изменений в законодательство |
| Специфическая цель 4 | Удельный вес запросов публичной информации, которые были отклонены органами публичного управления в определенный год | 2013 | 12,5% | 7% | 5% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Показатель исчисляется путем деления числа отклоненных запросов о публичной информации на общее число запросов публичной информации, направленных органам публичного управления. В случае если органы публичного управления не предоставили ответ на запросы о публичной информации, это должно считаться отказом) |
| Удельный вес запросов публичной информации через судебные инстанции | 2015 | 20% | 12,5% | 7% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Показатель исчисляется путем деления числа запросов публичной информации принятых судебными инстанциями (это означает, что существует возможность отмены или изменения административных решений) на число всех случаев, урегулированных инстанциями |
| Удельный вес органов публичного управления, которые соблюдают содержание веб-сайтов в соответствии с требованиями регламентаций | 2014 | 50,7% | 80% | 100% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Показатель исчисляется путем деления числа веб-сайтов, которые содержатся в соответствии с обязательными требованиями, на общее число веб-сайтов, которые содержатся учреждениями государственной администрации, обязанными содержать веб сайты в соответствии с обязательными требованиями. Обязательные требования касаются минимального объема контента Интернет-страниц) |
| Удельный вес органов публичного управления, которые ведут журнал документов и баз данных | 2014 | 33,7% | 80% | 100% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Показатель подсчитан путем деления числа публичных учреждений, которые ведут журналы документов и баз данных,   актуализированных в соответствии с законными требованиями, на общее число органов публичного управления, которые должны хранить такие базы данных и журналы) |
| Право получать доступ к информации, представляющей публичный интерес, предусмотрено законодательством и применяется на практике | 2015 | 2 | 3 | 4 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Соблюдаются 12 элементов:  1) закон касается всех публичных учреждений;  2) дано общее определение информации, представляющей общественный интерес;  3) исключения установлены с точностью и им дается строгое толкование;  4) информация предоставляется в запрошенной форме;  5) заявители не должны обосновывать свои запросы;  6) физические лица, занимающие публичные должности, также считаются обладателями публичной информации;  7) публичная информация распространяется активно;  8) надзорный орган наделен правом и компетенцией вести мониторинг применения;  9) надзорный орган может издавать предписания и разрабатывать методологии по порядку применения закона об информации, представляющей общественный интерес;  10) существует независимый орган, который может издавать обязательные для публичных учреждений решения по доступу к информации, представляющей общественный интерес;  11) сборы за доступ к информации, представляющей общественный интерес (если такие существуют), не создают чрезмерное бремя для заявителей;  12) органы публичного управления обеспечивают текущую актуализацию регистров документов и баз данных.  По каждому элементу присваивается один балл) |
| Удельный вес исков, из которых вытекает выплата компенсации | 2015 | 19%[[20]](#footnote-20) | 15% | 5% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Показатель исчисляется путем деления числа исков против государства с требованием возместить ущерб, из которых вытекает выплата компенсаций, на общее число подобных исков против государства) |
| Удельный вес рекомендаций надзорных учреждений, которые применялись на протяжении последних двух лет | 2015 | 45% | 70% | 85% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Показатель исчисляется путем деления числа рекомендаций, представленных Счетной палатой, омбудсменом, Парламентом в определенный год и примененных публичными учреждениями (в том году или в следующем году), на общее число рекомендаций, изданных Счетной палатой, омбудсменом, Парламентом (минус выполняемые рекомендации) |
| Органы публичного управления возлагают на себя обязательства, меры по выплате компенсаций и предоставление гарантий | 2015 | 1 | 3 | 4 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Должны быть выполнены следующие пять элементов:  1) существуют требования к улучшению ситуации заявителей либо к выплате компенсаций заявителям;  2) сфера применения публичной ответственности широкая;  3) нормы насчет права подавать иски о возмещении ущерба ясные, их реализации не препятствуют другие правила;  4) установлены нормы расчета компенсации;  5) исправление ошибки предпочтительнее, чем выплата финансовой компенсации) |

* 1. **Разработка и согласование публичных политик**

*Разработка публичных политик – процесс, путем которого Правительство включает свое политическое видение в стратегии, действия и нормативные акты для того, чтобы обеспечивать гражданам «результаты». Путем этого процесса определяется, что нужно сделать: рассматривается главное умозаключение и эффективность политик, затем разрабатывается порядок внедрения и постоянно изучается, в какой мере обеспечиваются желаемые результаты.*

***Описание текущей ситуации***

1. Важной составляющей реформы центрального публичного управления в 2005-2013 годы была модернизация процесса принятия решений, стратегического планирования и разработки политик.
2. В целях оптимизации процесса стратегического планирования на уровне всего Правительства в 2008 году был создан Межминистерский комитет по стратегическому планированию. Его задача состоит в обеспечении интегрированного процесса стратегического планирования с максимально эффективным соотнесением национальных приоритетов, установленных в основных стратегических документах Правительства, с политиками, разработанными центральными отраслевыми органами публичного управления, принятыми международными обязательствами и базой внутренних и внешних ресурсов (Постановление Правительства № 838 от 9 июля 2008 г. «О создании Межминистерского комитета по стратегическому планированию»). Точнее, Комитет согласно Положению о своей деятельности, может вмешиваться в разработку и мониторинг выполнения Программы деятельности Правительства, Национальной стратегии развития и Среднесрочного прогноза расходов. Комитет является консультативным органом, его возглавляет Премьер-министр, он включает 7 членов Правительства. Ежегодно организуются в среднем порядка 10 заседаний комитета, вместе с тем, в 2015 году были созваны только два заседания.
3. На уровне центральных административных органов Правительства Государственная канцелярия является органом, ответственным за создание общих рамок для доработки приоритетов деятельности Правительства, методологической и организаторской поддержки для системы планирования, разработки и внедрения центральными  административными органами публичных политик. Ее функции были определены в соответствии с рекомендациями ЕС/SIGMA относительно роли «Центра Правительства» (в соответствии с SIGMA, «Центр Правительства» – общее понятие, которое касается административной структуры, обслуживающей Премьер-министра и Правительство, в качестве коллективного органа, принимающего решения. На Центр Правительства возлагаются следующие 8 функций/задач: подготовка заседаний Правительства; согласование соответствия правовым нормам; разработка Плана действий Правительства (определение шкалы приоритетов, стратегическое планирование и бюджетная гармонизация); согласование содержания документов политик (качество политик) и устранение разногласий; связи со средствами массовой информации; мониторинг достижений Правительства; согласование деятельности с другими органами публичного управления (Президентура, Парламент); согласование стратегических приоритетов по горизонтали (европейская интеграция, реформа публичного управления и т. д.). Название «Центр Правительства» в разных странах может быть разным – Генеральный секретарь, Офис/Аппарат Правительства, Секретариат Правительства, Государственная канцелярия, Офис кабинета и т.д.). На уровне Государственной канцелярии создано Главное управление координирования политик, внешней помощи и реформы центрального публичного управления. Его задача состоит в обеспечении разработки и утверждения Правительством качественных публичных политик и, соответственно, их внедрения, мониторинга и оценивания центральными административными органами.
4. На уровне министерств в качестве специализированных интерфейсов были созданы подразделения анализа, мониторинга и оценивания политик, они согласовывают деятельность по разработке документов публичных политик на уровне органов публичного управления и, если это необходимо, на межсекторном и секторном уровнях, рассматривает результаты оценивания воздействия публичных политик, обеспечивает взаимодействие процесса разработки публичных политик с бюджетным процессом, согласует процесс мониторинга, оценивания и представления отчетов насчет внедрения документов публичных политик.
5. Среднесрочное планирование на национальном уровне регламентируется Законом № 64-XII от 31 мая 1990 года о Правительстве[[21]](#footnote-21), Законом о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления, Постановлением Правительства об утверждении Регламента Правительства Республики Молдова, Постановлением Правительства о правилах разработки и единых требованиях к документам политик и Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности. Документы Правительства о планировании на национальном уровне включают Программу деятельности Правительства, Национальную стратегию развития, Бюджетный прогноз на среднесрочный период.
6. Среднесрочное планирование на уровне Правительства осуществляется посредством плана действий Правительства, который разрабатывается ежегодно на основе Программы деятельности Правительства. Процессом согласования разработки и мониторинга плана действий Правительства управляет Государственная канцелярия. В то же время? в результате подписания в июне 2014 года Соглашения об ассоциации РМ-ЕС был разработан Национальный  план действий по внедрению Соглашения об ассоциации РМ-ЕС на период 2014-2016 годов, утвержденный Постановлением Правительства № 808 от 7 октября 2014 г. Управляет этим процессом Министерство иностранных дел и европейской интеграции. Многие действия, предложенные органами публичного управления в обоих планах действий, совпадают, поскольку ориентировочные документы – План деятельности Правительства и Соглашение об ассоциации РМ-ЕС – содержат аналогичные цели. Таким образом, эффективное выполнение обязательств Республики Молдова усложняется из-за того, что усилия, направленные на внедрение, рассредоточены на два направления: на внутреннем плане и на внешнем плане. Это усложняет деятельность органов публичного управления и приводит к затягиванию выполнения взятых обязательств.[[22]](#footnote-22)
7. В 2008 году на уровне центральных органов публичного управления был введен План институционального развития в качестве основного документа менеджерского и стратегического планирования на среднесрочный период (2008-2011) деятельности в рамках органа публичного управления. В 2011 году План институционального развития был заменен Программой стратегического развития на 2011-2014 годы, которая описывает направления деятельности учреждения, планирует деятельность учреждения на среднесрочный период, отражает недостатки в том, что касается способности органа публичного управления выполнять свою миссию, и предлагает способ их устранения. В 2015-2016 годы только некоторые органы публичного управления разработали и утвердили Программу стратегического развития на следующий период.
8. Согласно выводам SIGMA, в Республике Молдова функции, предписанные для Центра Правительства, выполняются четырьмя учреждениями:

***a) Государственная канцелярия*** – готовит заседания Правительства; обеспечивает легитимность документов; согласует процесс разработки плана действий Правительства и документов секторных политик;

***b) Министерство финансов*** – согласует процесс разработки Бюджетного  прогноза на среднесрочный период и государственного бюджета; выносит, по предложениям политик, поступающим от министерств, заключения с точки зрения устойчивости бюджета;

***c) Министерство иностранных дел и европейской интеграции*** – согласует профильную деятельность, которая имеет отношение к процессу европейской интеграции;

***d) Центр гармонизации законодательства*** (подведомственный Министерству юстиции) – упрощает процесс гармонизации национального законодательства с законодательством Европейского союза.

1. К основным нормативным актам, регламентирующим функциональность Центра Правительства, относятся: Конституция Республики Молдова, Закон № 64-XII от 31 мая 1990 года о Правительстве, Закон № 98 от 4 мая 2012 года о центральном отраслевом публичном управлении, Закон № 317-XV от 18 июля 2003 года о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления, Постановление Правительства № 34 от 17 января 2001 г. «Об утверждении Регламента Правительства Республики Молдова», постановления Правительства об утверждении положений о перечисленных учреждениях. Следовательно, в общих чертах роль и ответственность учреждений, относящихся к «Центру Правительства», установлены. Вместе с тем, подробные процедуры планирования деятельности Правительства и мониторинга его достижений описаны недостаточно четко.
2. В 2015 году Счетная палата разработала отчет об эффективности распоряжения внешней помощью, согласно которому механизм согласования внешней помощи является трудным и до недавнего времени был достаточно несовершенным. Изменение нормативной базы решило целый ряд проблем, выявленных аудитом, однако они по-прежнему не выполняются, а решения относительно определения приоритетности внешней помощи недостаточно обоснованные. В то же время учреждения признают, что большинство этих проблем возникает из-за отсутствия потенциала, поскольку квалифицированный или обученный персонал покидает систему ввиду низкой заработной платы.

1. Нормативная база мониторинга деятельности Правительства развита только частично. Закон о Правительстве обязывает Правительству представлять Парламенту отчеты о своей деятельности один раз в год.

***Установленные проблемы***

1. Несмотря на наличие нормативных рамок, описывающих ответственность и процесс разработки политик в рамках центральных органов публичного управления, их выполнение, как на уровне Государственной канцелярии, так и на уровне министерств, остается проблематичным в том, что касается соблюдения структуры документов и существующих процедур в рамках публичных политик и высококачественных законодательных предложений. Таким образом, не обеспечен пересмотр/утверждение содержания политик на уровне Центра Правительства, а национальная система стратегического планирования не развита в полной мере. Даже если и существуют единые требования к документам политик, в процессе формулирования секторных стратегий они не соблюдаются, не проводится оценивание затрат (указывается, что политика будет внедрена в пределах бюджетных ассигнований) и, следовательно, не обеспечивается их согласование с Бюджетным прогнозом на среднесрочный период. Система мониторинга, призванная обеспечивать информацию о результате деятельности Правительства, не функциональна в полной мере. Процесс разработки политик на основе реальной ситуации лишен последовательности, поскольку проводимый анализ еще слабый.

Отсутствуют подробные методологии насчет структуры, содержания и иных требований относительно документов планирования, за исключением методологии разработки Бюджетного прогноза на среднесрочный период. Правила разработки и унифицированные требования насчет документов политик касаются только категорий документов политик (концепции, стратегия, программа и план действий) и перечисляют обязательные элементы различных документов политик (цели, конечные сроки, ответственные, показатели достижений, прогнозируемые затраты, процедуры представления отчетов и мониторинга). Вместе с тем, требования носят общий характер, по некоторым компонентам цикла политик отсутствуют специфические институционализированные методологии для некоторых компонентов цикла политик. На уровне Министерства финансов существует методология, содержащая основные принципы оценивания затрат, концепты о природе и поведении затрат, а также некоторые практические аспекты оценивания затрат и порядка подхода к неопределенности и опорной информации для оценивания затрат (Методологическое руководство по разработке, утверждению и изменению бюджета, утвержденное Приказом министра финансов №209 от 24 декабря 2015 г.), однако они в целом не соблюдаются органами публичного управления в процессе разработки публичных политик. Вместе с тем, недостаточно ясна связь и иерархия между различными типами документов политик.

1. Существуют сложности в плане функционирования институциональных рамок и механизма согласования внешней помощи на секторном уровне, это обусловлено в частности тем, что основные исполнители бюджета не подчиняются официальному механизму координирования внешней помощи и не обеспечивают сотрудничество и коммуникацию между подведомственными учреждениями. Таким образом, в плане внешней помощи проблемы отмечаются на этапе определения приоритетов, планирования ресурсов, которые необходимы для выполнения целей политик, внедрения и мониторинга проектов/программ внешней помощи.
2. В Положении об оценивании коллективных достижений, утвержденном Постановлением Правительства № 94 от 1 февраля 2013 г., содержатся общие нормы насчет этапов и процессов годового планирования, но отсутствуют обязательные подробные требования и методологические рекомендации по годовому планированию. В итоге, документы отличаются разной структурой, разницей в описании действий и временных периодов.
3. Что касается процесса разработки политик на основе реальной ситуации, несмотря на большое число учебных мероприятий в области предварительной  оценки воздействия,   организуемых для государственных служащих, ходатайства насчет подобного оценивания со стороны руководителей высшего  уровня и лиц, исполняющих ответственные государственные должности, еще остаются ограниченными. Это представляет собой немаловажный фактор, который замедляет усилия, направленные на повышение эффективности процесса оценивания политик. Недостаточное участие организаций гражданского общества в процессе политик – другой фактор, поскольку их деятельности в области информированной политики зачастую препятствует отсутствие финансирование и доступа.

Вследствие роста текучести сотрудников подразделения Государственной канцелярии, которое отвечает за согласование политик и стратегического планирования (с 20% в 2013 году до 21% в 2014 году и до 35% в 2015 году) (SIGMA Baseline Measurement Report: the principles of public administration, Moldova, December 2015, pag.16), сложно обеспечить экспертизу и институциональную память Центра Правительства, на который возлагается важная задача по обеспечению последовательности процесса стратегического планирования и процесса разработки и мониторинга политик. Большинство служащих, работающих в Управлении политик, стратегического планирования и внешней помощи, имеют опыт работы в Государственной канцелярии менее двух лет, а Управление не получает техническую помощь. В министерствах потенциал подразделений, которые занимаются политиками, неодинаковый, а их развитие замедляется рутинными задачами, не относящимися к их компетенции.

***Общая цель***

1. Укрепление последовательности, эффективности, прогнозируемости и прозрачности процесса принятия решений в публичном управлении.

***Специфические цели и направления деятельности***

*Специфическая цель 1. Упрочение позиции Государственной канцелярии и Министерства финансов в исполнении специфических функций «Центра Правительства» с тем, чтобы они выполняли все полномочия, необходимые для обеспечения функциональности национальной системы стратегического планирования и разработки политик организовано, последовательно и компетентно, согласно процессу европейской интеграции и в соответствии с принципами SIGMA относительно публичного управления*

*I этап (2016-2018)*

* 1. Разработка и утверждение четких процедурных правил, которые будут использоваться в рамках процесса принятия решений для:

1. обеспечения согласования системы разработки политик, используя единообразные, письменные и согласованные процедуры, чтобы избежать дублирования функций;
2. четкого определения всех учреждений, исполняющих функции, свойственные «Центру Правительства», их роли, ответственности и согласованности;
3. укрепления роли Государственной канцелярии и Министерства финансов в целях обеспечения полного взаимодействия между процессом разработки политик и бюджетным процессом;
4. обеспечения, чтобы разработка и планирование стратегических приоритетов правительства и планов действий, как и их мониторинг, были организовано и в разумные сроки включены в общую систему планирования.
   1. Усовершенствование процесса планирования в области европейской интеграции путем включения его в общую систему планирования, в том числе в бюджетный процесс.
   2. Прояснение и определение роли и ответственности в гармонизации законодательства с общим сводом законодательных актов ЕС.

II этап (2019-2020)

Реформирование Межминистерского комитета по стратегическому планированию и установление на секторном уровне платформы принятия решений, благодаря чему позиция Правительства относительно различных аспектов процесса разработки политик, стратегического планирования и внешней помощи будет консолидированной, согласованной и последовательно обнародованной.

*Специфическая цель 2. Процесс планирования политик, в частности, значимых для процесса европейской интеграции, гармонизирован с Бюджетным прогнозом на среднесрочный период, приведен в соответствие с бюджетным процессом и имеющимися в наличии ресурсами Правительства*

I этап (2016-2018)

1. Оптимизация и введение в действие тщательной, интегрированной и логической системы стратегического планирования, приведенной в соответствие с финансовыми ресурсами.
2. Разработка и/или актуализация Правительством подробных методологий разработки документов планирования, которые будут содержать:
   1. временные рамки разработки, пересмотра и утверждения документов политик;
   2. процедуры обеспечения логической связи и гармонизации этих документов, в частности, на уровне приоритетов Правительства, и гармонизация с Бюджетным прогнозом на среднесрочный период;
   3. подробные методологии для обеспечения формулирования в документах политик измеряемых целей и показателей достижений, предусмотреть в них ориентировочные величины и цели;
   4. процедуры мониторинга, которые будут отражать информацию относительно достижения целей и показателей достижений;
   5. подробные методы оценивания затрат в документах планирования.
3. Обеспечение Государственной канцелярией совместно с Министерством финансов соблюдения требований к разработке и содержанию документов политик (в том числе интеграция с Бюджетным прогнозом на среднесрочный период.
4. Методическая организация процесса укрепления институционального потенциала в области публичных политик.
5. Укрепление системы планирования, оценивания и представления отчетов на уровне Правительства и на институциональном уровне с тем, чтобы обеспечить полную функциональность системы оценивания организационных достижений.

II этап (2019-2020)

1. Укрепление деятельности по планированию в рамках процесса европейской интеграции на среднесрочный период, приведение действий в соответствие с административным потенциалом и финансовыми ограничениями для сокращения недоработок.
2. Развитие способностей персонала в области стратегического планирования, при этом особый упор будет сделан на оценивание затрат и мониторинг внедрения, что позволит укрепить потенциал органов публичной власти в плане оценивания затрат, связанных с политиками.

*Специфическая цель 3. Решения Правительства прозрачные, соответствуют правовым требованиям, логичны и доступны общественности*

I этап (2016-2018)

1. Обеспечение более эффективного согласования между учреждениями «Центра Правительства», что позволит улучшить подготовку проектов для заседаний Правительства.
2. Анализ причин, определение решений и, в случае необходимости, организация обучения, что позволит сократить число проектов, возвращаемых органам публичного управления для усовершенствования.

II этап (2019-2020)

Введение общей системы Парламента и Правительства для систематического представления отчетов о внедрении законов и политик через определенный интервал после их утверждения.

*Специфическая цель 4. Формулирование политик на основе реальной ситуации, соблюдая правовые рамки и принципы инклюзивности, позволит добиться намеченных целей*

I этап (2016-2018)

1. Формулирование во всех министерствах внутренних правил разработки политик с подробным описанием внутренних процедур разработки политик и проектов нормативных актов.
2. Прояснение роли учреждений, задействованных в выполнении функций, предписанных для «Центра Правительства» – Государственной канцелярии, Министерства финансов, Министерства иностранных дел и европейской интеграции, Центра гармонизации законодательства – в области планирования, мониторинга и пересмотра проектов, предусматривающих гармонизацию законодательства.
3. Развитие вторичных нормативных рамок для обеспечения соблюдения требований к разработке документов политик, их представлению на консультации с общественностью, в том числе к опубликованию результатов процессов консультирования.

II этап (2019-2020)

Формулирование Государственной канцелярией в сотрудничестве с Министерством финансов и Министерством экономики единого подхода к предварительной оценке воздействия публичных политик и обеспечение последовательного применения методологии.

***Показатели мониторинга***

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Цель** | **Показатель** | **Ориен-тиро-воч-ный год** | **Ориен-тировоч-ная вели-чина** | **Цели для 2018 года** | **Цели для 2020 года** | **Источник проверки /**  **метод расчета** |

| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** | **7** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Специфическая цель 1 | Свойственные «Центру Правительства» функции, которые осуществляются его учреждениями | 2015 | 4 | 5 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Девять основных свойственных функций: 1) согласование и подготовка заседаний Правительства;  2) обеспечение соответствия законодательству;  3) согласование разработки и утверждения стратегических приоритетов плана действий Правительства;  4) согласование содержания предложений по решениям Правительства, в том числе усовершенствование процесса разработки политик и обеспечение логической связи с правительственными приоритетами;  5) обеспечение финансовой поддержки приоритетов и надзор за секторным планированием ресурсов;  6) согласование коммуникационной деятельности Правительства для того, чтобы обеспечить связность посылов;  7) мониторинг  достижений Правительства с тем, чтобы обеспечить коллективные достижения и выполнение обязательств;  8) менеджмент  отношений между Правительством и Парламентом/ Президентурой;  9) согласование  деятельности в области европейской интеграции) |
| Функции, релевантные для процесса европейской интеграции, выполняются учреждениями | 2015 | 3 | 5 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (шесть важных для процесса европейской интеграции функций:  1) общее ежедневное согласование процесса европейской интеграции;  2) планирование процесса европейской интеграции, в том числе оценивание затрат;  3) мониторинг степени готовности страны к процессу европейской интеграции;  4) согласование гармонизации со сводом законодательных актов ЕС;  5) согласование помощи, предоставляемой ЕС;  6) согласование переговоров, связанных с европейской интеграцией) |
| Специфическая цель 2 | Оценивание затрат и их включение в секторные стратегии | 2015 | 2 | 5 | 4 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Используется выборка, включающая 5 последних секторных стратегий) |
| Недоработки по ежегодному внедрению обязательств, закрепленных в документах о планировании на национальном уровне | 2014 | 12% | 6% | 1% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Недоработки анализируются путем сравнения наиболее значимых документов в области планирования на национальном уровне, имеющихся в открытом доступе: План действий Правительства, Национальный план действий по внедрению  Соглашения об ассоциации РМ-ЕС, Бюджетный прогноз на среднесрочный период, законодательный план. Для подсчета недоработок сопоставляется выполнение документов на протяжении двух лет подряд, принимая во внимание действия, повторяющиеся год за годом) |
| Ежегодные недоработки по внедрению секторных стратегий | 2014 | 29% | 15% | 2% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Для подсчета недоработок сопоставляется уровень выполнения планов внедрения стратегий на протяжении двух лет подряд, принимая во внимание действия, повторяющиеся год за годом) |
| Соотношение между общими затратами, предварительно оцененными в секторных стратегиях, и пределами общих расходов по секторам, закрепленными в Бюджетный прогноз на среднесрочный период | 2014 | 0% | 45% | 90% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Пропорция исчисляется в качестве процентного соотношения (0% - минимальная конкуренция и 100% - максимальная конкуренция), которое отражает разницу между финансированием, запланированным в стратегиях последних пяти лет и в Бюджетный прогноз на среднесрочный период. Полученная величина это среднее за пять случаев. Если невозможно провести эти расчеты из-за отсутствия финансовых данных в Бюджетный прогноз на среднесрочный период и/или в других секторных стратегиях, тогда соотношение считается равным 0%) |
| Недоработки в ежегодном внедрении обязательств в области европейской интеграции | 2014 | 67% | 10% | 2% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Недоработки исчисляются путем сравнения уровня выполнения планов европейской интеграции на протяжении двух лет подряд, принимая во внимание действия, повторяющиеся год за годом) |
| Специфическая цель 3 | Удельный вес проектов, своевременно предложенных в ходе заседаний Правительства | 2015 | Статистики на этот счет не существует | 100% | 100% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (сроки установлены в правовых нормах) |
| Прозрачность процесса принятия решений в рамках Правительства | 2014 | 3,9[[23]](#footnote-23) | 5,0 | 7,0 | Отчет о глобальной конкурентоспособности |
| Число отчетов о внедрении законов, обсужденных в Парламенте | 2014 | 0 |  |  | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Число всех отчетов о результатах по итогам внедрения законодательства, которые были обсуждены в Парламенте – на пленарных заседаниях либо в комиссиях. Отчет о внедрении представляет собой отдельный отчет, составленный в письменном виде и посвященный внедрению конкретного закона; но это не отчет, являющийся частью процесса внесения изменений в законодательство. Наряду с этим, не учитываются и обязательные отчеты об институциональных достижениях) |
| Специфическая цель 4 | Деятельность министерств нацелена на разработку политик | 2015 | 4 | 5 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Соблюдаются пять элементов:  1) нормативные рамки, которыми установлена ответственность министерств по разработке политик и нормативных актов;  2) ответственность за разработку политик и нормативных актов возлагается, по крайней мере, на уровне генерального секретаря либо заместителя министра;  3) в министерствах существуют внутренние регламентации, согласованные с имеющимися на центральном уровне положениями насчет разработки политик и нормативных актов;  4) ответственность распределена между главными подразделениями по согласованию (согласование политик, согласование европейской интеграции, юридическое управление);  5) персонал, работающий в подразделениях по разработке политик, составляет не менее 30% персонала министерства) |
| В процессе разработки политик используются аналитические инструменты | 2015 | 3 | 4 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (От межминистерских встреч и консультаций с заинтересованными сторонами до всеобъемлющего предварительного анализа) |
| Публичные консультации организуются в процессе разработки политик и проектов нормативных актов | 2015 | 4 | 5 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (От специально организованных консультаций без четких процедур до нормативных положений, устанавливающих четкие процедуры публичных консультаций, с обнародованием результатов консультаций) |
| Недоработки в деле гармонизации законодательства | 2014 | 9% | 0% | 0% | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Подсчет недоработок осуществляется путем сравнения уровня выполнения документов о планировании, содержащих обязательства о гармонизации, на протяжении двух лет подряд, принимая во внимание действия, повторяющиеся год за годом) |
| Число директив, которые были воплощены ежегодно | 2014 | 42 |  |  | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Касается всех воплощенных директив – запланированных или не запланированных) |
| Число проектов, которые Парламент вернул Правительству | 2014 | 12 |  |  | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  (Число всех законопроектов, которые Парламент вернул Правительству. Не включаются проекты, которые были разработаны повторно или были возвращены в соответствии с правовыми нормами в случае всеобщих местных выборов либо в случае избрания нового Правительства) |

* 1. **Модернизация публичных услуг**

*Цель модернизации публичных услуг – практическое выполнение обязанности центральных и местных органов публичного управления по обеспечению эффективного управления путем гарантирования любому человеку приемлемых сроков решения его проблем, беспристрастного и справедливого отношения со стороны как центральных, так и местных публичных властей путем предоставления качественных, оперативных, доступных, прозрачных и эффективных, с точки зрения стоимости, услуг как можно большему количеству людей с непрерывным улучшением их качества и доступности в зависимости от интересов граждан и деловой среды. Модернизация публичных услуг облегчает взаимодействие между основными компонентами разных публичных структур, следуя принципу или подходу «имущество; деньги; инвестиции, включая информационные и коммуникационные технологии; функции или компетенции, на центральном уровне, на местном уровне или делегированные».*

***Описание текущей ситуации***

1. Реформа публичного управления в 2005-2013 годы была сфокусирована преимущественно на процессе принятия решений, при этом недостаточно внимания уделялось функциям практического внедрения политик, большинство из которых связано с оказанием качественных публичных услуг (административных и материальных) гражданам и деловой среде. Этот важный вопрос был перенят секторными инициативами, в частности, касающимся оптимизации и повышения эффективности процедур выдачи разрешительных документов, целью которых является уменьшение административной нагрузки частного сектора путем создания единых окон на уровне ряда органов публичного управления, а также путем организации и функционирования единых бюро информации и услуг в качестве первого шага к развитию универсальных центров по оказанию публичных услуг населению, путем предоставления возможности приема заявлений от граждан посредством этих бюро (Постановление Правительства № 661 от 30 июля 2013 г.).
2. В 2010 году Правительство создало в подчинении Государственной канцелярии Центр электронного управления, который начал свою деятельность в качестве учреждения, ответственного за реализацию Стратегической программы технологической модернизации управления (е-Преобразование), утвержденной Постановлением Правительства № 710 от 20 сентября 2011 г. и годовых планов действий в сотрудничестве с подразделениями по е-Преобразованию из состава органов публичного управления. Правительство установило цель произвести оцифровку публичных услуг, оказываемых центральными органами публичного управления, до 2020 года.
3. Среди зарегистрированных в этот период достижений значатся создание единого правительственного портала публичных услуг (www.servicii.gov.md) в качестве единой платформы (государственная собственность), на которой будет размещаться информация о публичных услугах, предоставляемых министерствами и другими центральными административными органами, в том числе подведомственными им структурами, в традиционном и электронном форматах (Постановление Правительства № 330 от 28 мая 2012 г.). Правительство установило также порядок администрирования контента единого правительственного портала публичных услуг в соответствии с ролью и уровнем доступа, предоставленного пользователям, а также порядок интеграции электронных публичных услуг в портал (Постановление Правительства № 657 от 5 сентября 2012 г. По состоянию на апрель 2016 года на портале содержалась информация о 511 услугах и обеспечивался онлайновый доступ к 129 e-услугам.
4. Также были внедрены элементы менеджмента удовлетворения потребностей клиентов с первыми исследованиями и системами рассмотрения жалоб. На основе этих первых опытов было разработано исследование с целью определения всеобъемлющего подхода к процессу оказания услуг. Впоследствии было разработано Методологическое руководство по реинжинирингу публичных услуг и опубликовано на официальной веб-странице Государственной канцелярии для применения поставщиками административных публичных услуг[[24]](#footnote-24).
5. Начиная с 2014 года, Правительство освоило этот опыт в разработке более системного подхода к модернизации публичных услуг, утвердив Программу реформирования публичных услуг на 2014-2016 годы, утвержденную Постановлением Правительства № 122 от 18 февраля 2014 г.
6. Для обеспечения более эффективного общего координирования действий органов публичного управления в процессе модернизации публичных услуг Национальный совет по реформе публичного управления был наделен полномочиями по рассмотрению стратегических приоритетов в области реформирования публичных услуг и рассмотрения перечня публичных услуг, подлежащих процессу реинжиниринга и оцифровки (Постановление Правительства № 716 от 12 октября 2015 г.).

***Установленные проблемы***

1. Нет концептуального подхода к процессу модернизации публичных услуг. Хотя внедрение Программы реформирования публичных услуг на 2014-2016 годы вступает в завершающий этап, нерешенными, с концептуальной точки зрения, остаются проблемы, касающиеся системы публичных услуг с *перспективы пользователей публичных услуг*, а именно такие аспекты как качество услуг, доступность информации об оказываемых услугах, необходимое время для получения конкретной услуги, обеспечение пользователям возможности выбора каналов получения услуг, соблюдение правопорядка в процессе предоставления услуг, приемлемая стоимость услуг для граждан и деловой среды, культура обслуживания, инфраструктура, обеспечивающая предоставление услуг, экономическая эффективность организации услуг.
2. Вторая группа проблем связана с отсутствием стратегического видения *реализации* *процесса модернизации публичных услуг с перспективы государственной администрации,* охватывающего проблемы качества разработки профильных политик, путем четкого установления целей, принципов и инструментов политик, правильность планирования действий и мер и их последовательности, согласованность с другими инициативами Правительства, в первую очередь с политикой е-Преобразование управления, обеспечение необходимых финансовых ресурсов, установление эффективных механизмов координации и менеджмента процесса модернизации, понимание сути и всей сложности этого процесса государственными служащими.
3. Обобщение существующих проблем с перспективы пользователей публичных услуг выделяет следующие проблемы:
   * 1. *Размещение неполной информации на веб-страницах публичных учреждений*. Это не соответствует таким принципам эффективного управления как открытость, прозрачность и ответственность органов публичной власти, описанных в пункте 25 подраздела 5.1. Повышение административной ответственности настоящей Стратегии. Для получения необходимой услуги пользователи вынуждены, в подавляющем большинстве случаев, посещать непосредственно учреждения, предоставляющие услуги.
     2. *Узкий институциональный подход и обособленность публичных учреждений в организации процесса предоставления публичных услуг*. Пользователь продолжает исполнять роль курьера, обеспечивая обмен документов между публичными учреждениями. Интероперабельность публичных регистров и государственных и ведомственных баз данных действует лишь в отдельных случаях, что приводит к существенным затратам времени и дополнительным экономическим издержкам для граждан и деловой среды.
     3. *Отсутствие систематических процедур и практик оценки административной нагрузки*. Нередко нормативная база, устанавливающая административные процедуры предоставления публичных услуг, предусматривает требования, от которых можно было бы отказаться без дополнительных рисков, однако систематическая оценка существующих излишних процедур и процессов проводится только в отдельных случаях, в основном, в рамках международных проектов технической помощи.
     4. *Отсутствие нормативной базы оценки качества оказываемых услуг*. Нет универсальных обязательных процедур для регулярного зондирования мнения граждан, экономических агентов, возможностей оценки пользователями качества оказанной услуги сразу же после ее оказания, в оффлайновом или в онлайновом режиме.
4. По разделу реализации процесса модернизации публичных услуг с перспективы государственной администрации выявлены следующие проблемы:
5. *Отсутствие нормативной базы регулирования публичных услуг на уровне первичных норм.* В законодательстве нет четкого определения понятия публичных услуг и разнообразия публичных услуг. Общий концепт публичной услуги используется как синоним административной публичной услуги, общественно полезных услуг (материальных) и др., что приводит к неясности и нечеткому планированию задач модернизации. Более того, нет определений для таких понятий как держатель публичной услуги и поставщик публичной услуги, фронт-офис и бэк-офис, понятий, развитых согласно позитивным европейским и международным практикам, процессы оказания услуги и др., которые на данный момент используются интуитивно, что усложняет и замедляет процесс модернизации публичных услуг.
6. *Институциональная обособленность.* Органы публичного управления, публичные учреждения, государственные предприятия – ответственные за оказание публичных услуг – рассматривают услуги в пределах своей компетенции, а не с позиции пользователей, которым институциональные барьеры публичной администрации создают дополнительную административную нагрузку. Оценка комплекса услуг с точки зрения пользователей, горизонтальный анализ и инициативы по модернизации групп услуг по принципу «жизненных ситуаций», в соответствии с позитивными европейскими и международными практиками, осуществляется лишь в отдельных случаях при поддержке международных проектов технической помощи.
7. *Ограниченная функциональная способность в рамках Государственной канцелярии по эффективному управлению и координированию процесса публичных услуг.* Без эффективного управления этим процессом трудно постоянно рассчитывать на консультантов для анализа существующих услуг и принятия решений по поводу их необходимости; установления приоритетов процесса модернизации (необходимого из-за существования большого количества административных и материальных услуг); склонения разных органов к сотрудничеству для оказания комплексных услуг, а также для развития способностей и продвижения перемен в административной культуре.
8. *Существующая инфраструктура e-Управления недостаточно осваивается и повторно используется органами публичной власти – поставщиками публичных услуг.* Блага использования и повторного использования уже существующих платформ и правительственных электронных услуг для уменьшения административной нагрузки (бремени) как для поставщиков, так и для пользователей публичных услуг пока используются не в полной мере.
9. Реинжиниринг операционных процессов оказания публичных услуг посредством переосмысления и преобразования традиционных моделей деятельности публичных органов управления и учреждений не является пока одним из приоритетов деятельности Правительства.
10. Ограниченные способности центральных и местных органов публичного управления, ответственных за оказание публичных услуг, для применения методологической основы реинжинеринга публичных услуг. Несмотря на то, что при поддержке партнеров по развитию Государственная канцелярия разработала ряд инструментов реинжиниринга публичных услуг, их оцифровки и создала инфраструктуру e-Управление, индивидуальных примеров реинжиниринга и оцифровки публичных услуг очень мало, поскольку персонал органов - поставщиков публичных услуг, как на уровне менеджмента, так и на исполнительном уровне, не знаком с новыми концепциями и техниками реинжиниринга и оцифровки.
11. Отсутствует единый подход к внедрению модели единого окна в систему предоставления публичных услуг. Вопреки широкому использованию названия «единое окно», на практике существуют самые разные подходы к внедрению модели предоставления услуг по принципу единого окна. Встречаются случаи, когда внедрение единого окна выражается в одновременной организации нескольких единых окон в одном и том же учреждении и сопряжено с необходимостью неоднократного посещения пользователями этого единого окна, что фактически сводит на нет смысл этого принципа. Принцип единого окна пока воспринимается только как механизм повышения эффективности предпринимательской деятельности в смысле, в котором представлен в Законе №161 от 22 июля 2011 года о внедрении единого окна в осуществлении предпринимательской деятельности. Примеров единых окон, созданных до сих пор в деятельности органов публичного управления, очень мало. Таким образом, продолжает оставаться нерешенной проблема определения, применения данного принципа для всей системы публичных услуг, а также создания единых окон в процедуре предоставления и других публичных услуг, а не только связанных с выдачей разрешительных документов.
12. Отсутствуют общие стандарты использования техник единого окна в операционном процессе предоставления публичных услуг. Они должны быть направлены, в первую очередь, на удовлетворение интересов клиентов, связанных с уменьшением сроков и стоимости оказания публичных услуг. Так, в результате опроса по оценке важности необходимых улучшений предоставления публичных услуг, наиболее важными направлениями модернизации услуг респонденты опроса признали:

а) возможность получения полного результата услуги в одном месте (учреждении);

b) возможность получения полной информации об определенной услуге в режиме онлайн (пункт 19 Программы реформирования публичных услуг на 2014-2016 годы, утвержденной Постановлением Правительства №122 от 18 февраля 2014 г.).

1. Несмотря на то, что объединенные усилия Правительства и поставщиков публичных услуг увенчались положительными результатами и по некоторым услугам степень удовлетворенности электронными услугами достигла высокого уровня (Centrul de Guvernare Electronică (2015), «Percepția, asimilarea şi susținerea de către populație a e-transformării guvernării în Republica Moldova», Chișinău), имеющиеся сведения свидетельствуют о том, что уровень освоения e-услуг еще относительно низкий, они наиболее популярны среди состоятельных, образованных граждан из городской среды.
2. Отсутствуют единые и прозрачные принципы определения тарифов на платные услуги. Цены услуг большинством граждан воспринимаются как произвольные или необоснованные. Отсутствие принципов и порядка определения тарифов на платные услуги влечет за собой тенденцию повышения тарифов, так как платные услуги воспринимаются как источник дополнительных доходов государственных учреждений в позиции специальных бюджетных средств. С другой стороны, неупорядоченность законодательной базы и неясность всех элементов услуг затрудняет вычисление себестоимости услуг и объективную оценку предложенных тарифов (подпункт 5 пункта 33 и подпункт 5 пункта 35 Программы реформирования публичных услуг на 2014-2016 годы, утвержденной Постановлением Правительства №122 от 18 февраля 2014 г.
3. Действующее законодательство изобилует регламентациями по аспектам, касающимся порядка функционирования органов публичного управления и публичных учреждений, в том числе в процессе предоставления ими публичных услуг гражданам и юридическим лицам, выдачи административных актов нормативного или индивидуального характера, механизмов разрешения петиций, рассмотрения заявлений о доступе к информации, обеспечения прозрачности деятельности органов публичного управления для гражданского общества. Это множество регламентаций предусматривает ряд специальных и неоднообразных процедур, нередко с противоречиями между положениями, что приводит к тяжеловесному и не единообразному их применению пользователями – как органами публичной власти и судебными инстанциями, так и гражданами. Таким образом, Правительству следует обновить обязательство по отношению всеобъемлющему пакету принципов «эффективного управления» посредством всеобъемлющего общего закона об административных процедурах (SIGMA Baseline Measurement Report: the principles of public administration, Moldova, December 2015, pag.89). Этот закон должен регламентировать в единой и системной форме существующие административные процедуры, в том числе относящиеся к предоставлению публичных услуг с тем, чтобы устранить общие недостатки фрагментации, неясности, недоступности законодательства для граждан.

***Общая цель***

1. Развитие системы предоставления административных публичных услуг на центральном и местном уровне путем улучшения доступа к этим услугам различными способами, эффективности их оказания, уменьшения бесполезной административной нагрузки и минимизации стоимости услуг, как для пользователей, так и для поставщиков, результативности услуг, согласно потребностям и требованиям пользователей, обеспечения стабильного уровня качества оказываемых услуг.

***Специфические цели и направления действий***

*Специфическая цель 1. Обеспечение согласованного и унифицированного подхода к модернизации публичных услуг*

*I этап (2016-2018)*

1. Развитие нормативной и методологической базы для обеспечения модернизации публичных услуг, в соответствии с позитивными европейскими и международными практиками, в том числе закона о публичных услугах, методологии реинжиниринга операционных процессов предоставления публичных услуг и их оцифровки, а также рамочной методологии установления тарифов на платные публичные услуги, а также закона (кодекса) об административной процедуре.
2. Создание институционального потенциала и укрепление человеческих способностей для внедрения инициатив по модернизации публичных услуг, как на уровне Государственной канцелярии, так и на уровне центральных и местных органов публичного управления, непосредственно ответственных за предоставление публичных услуг.

*Специфическая цель 2. Повышение качества и доступности публичных услуг посредством реинжиниринга операционных процессов и оцифровки, а также путем создания сети универсальных центров предоставления публичных услуг*

*I этап (2016-2018)*

* 1. Непрерывное увеличение количества публичных услуг, подлежащих реинжинирингу и оцифровке, повторно используя существующую правительственную инфраструктуру (правительственные платформы и электронные услуги, учрежденные Правительством).
  2. Развитие концепции и пилотирование универсальных центров предоставления публичных услуг, обеспечивающих более интегрированный подход к обслуживанию пользователей различных услуг, и, соответственно, более эффективное использование ресурсов и повышение качества обслуживания, путем расширения решений в соответствии с принципом единого окна в предпринимательской деятельности, развития механизма предоставления информации и услуг посредством единых бюро информации и услуг, повторного использования правительственных платформ и электронных услуг и др. для всех административных публичных услуг, подведомственных центральным и местным органам публичного управления.

*II этап (2019-2020)*

Создание сети универсальных центров предоставления публичных услуг в пределах децентрализации и местной автономии.

***Показатели мониторинга***

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Цель** | **Показатель** | **Ориенти-ровочный год** | **Ориен-тиро-вочная величи-на** | **Цели на 2018 год** | **Цели на**  **2020 год** | **Источник проверки/**  **метод расчета** |

| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** | **7** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Специ-фичес-кая  цель 1 | Подразделение, ответственное за общее координирование действий публичной администрации в области модернизации публичных услуг, созданное в рамках Государственной канцелярии и укомплектованное персоналом | 2014 | 0 | 2 | 2 | Укомплектованное штатное расписание Государственной канцелярии/  подразделение, укомплектованное персоналом |
| Степень развития и применения нормативных документов, относящихся к сфере модернизации публичных услуг | 2014 | - | 4 | 4 | Официальный монитор Республики Молдова;  Отчеты о деятельности Государственной канцелярии;  Отчеты о деятельности поставщиков публичных услуг |
| Совокупная доля государственных служащих, прошедших подготовку в течение года, в общем количестве госслужащих, задействованных в предоставлении публичных услуг | 2014 | 300 | 400 | 500 | Отчеты о деятельности Государственной канцелярии/  Количество обученных государственных служащих, задействованных в предоставлении публичных услуг |
| Специ-фичес-кая цель 2 | Анализ и исключение всех неэффективных и морально устаревших публичных услуг | 2014 | - | 100% | 100% | Отчеты о деятельности поставщиков публичных услуг/  Исчисляется в процентном соотношении количества выявленных неэффективных и морально устаревших услуг от общего количества услуг, существовавших на момент начала реализации стратегии |
| Доля публичных услуг, подвергнутых реинжинирингу | 2014 | 1% | 25% | 50% | Отчеты о деятельности поставщиков публичных услуг/  Исчисляется в процентном соотношении от общего количества публичных услуг, существовавших на момент начала реализации стратегии |
| Доля публичных услуг, подвергнутых реинжинирингу, оцифровке с повторным использованием созданной правительственной инфраструктуры | 2018 | 0% | 30% | 100% | Отчеты о деятельности поставщиков публичных услуг/  Исчисляется в процентном соотношении от количества публичных услуг, подвергнутых реинжинирингу |
| Количество публичных услуг, оказанных посредством единых окон | 2015 | 5% | 15% | 30% | Отчеты о деятельности поставщиков публичных услуг/  Исчисляется в процентном соотношении от общего количества публичных услуг, существовавших на момент начала реализации стратегии |
| Количество запущенных и функциональных универсальных центров предоставления публичных услуг | 2015 | 0 | 10 | 18 | Отчеты о деятельности поставщиков публичных услуг/  Исчисляется количество муниципиев и городов–резиденций района, в которых универсальные центры предоставления публичных услуг являются функциональными |

* 1. **Менеджмент публичных финансов**

*Система менеджмента публичных финансов – это процесс, которым обеспечивается управление публичными финансовыми ресурсами по самым высоким стандартам экономии, эффективности и результативности наряду со стандартами неподкупности и прозрачности*

***Описание текущей ситуации***

1. Система менеджмента публичных финансов является неотъемлемой частью публичного сектора, существующей на уровне каждого органа публичного управления и публичного учреждения. О сложности этой системы, призванной обеспечить управление публичными финансами и надлежащую административную ответственность, свидетельствует следующее разделение обязанностей между учреждениями:

* ***Парламент*** принимает законодательные акты в области публичных финансов, ежегодно утверждает макробюджетные лимиты на среднесрочный период, актуализирует бюджетно-налоговую политику, принимает и изменяет ежегодные бюджетные законы и в конце рассматривает полугодовые и годовые отчеты об исполнении бюджета. Годовые отчеты, после процесса рассмотрения, утверждаются Парламентом (Закон № 181 от 25 июля 2014 года о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности).
* ***Счетная палата*** несет ответственность за осуществление внешнего аудита (Закон № 261-XVI от 5 декабря 2008 года о Счетной палате);
* ***Правительство*** осуществляет общее руководство исполнительной деятельностью в области управления публичными финансами в соответствии со своими основными компетенциями и ответственностями;
* ***Министерство финансов***, посредством своих подразделений и подведомственных учреждений, обеспечивает осуществление функций менеджмента публичных финансов: общую координацию бюджетного процесса, разработку и координацию бюджетно-налоговой политики, разработку и координирование процесса планирования Бюджетного прогноза на среднесрочный период, управление финансовыми средствами бюджетов-компонентов национального публичного бюджета, администрирование государственного бюджета и осуществление мониторинга исполнения других бюджетов–компонентов национального публичного бюджета. Также, управляет другими процессами или системами, такими как казначейская система (Государственное казначейство), система налогового администрирования (Государственная налоговая служба), система государственных закупок (Агентство государственных закупок), система таможенного администрирования (Таможенная служба), система государственного внутреннего финансового контроля и финансовой инспекции (Финансовая инспекция).
* ***Национальная касса социального страхования*** отвечает за администрирование бюджета социального страхования.
* ***Национальная медицинская страховая компания***  отвечает за фонды обязательного медицинского страхования.
* ***центральные органы публичной власти*** отвечают за бюджетное планирование на основе документов отраслевых политик и разработку отраслевых стратегий расходов в рамках бюджетного прогноза на среднесрочный период, разработку годовых бюджетов, исполнение и отчетность в соответствии с законодательством;
* ***органы местного публичного управления*** разрабатывают, утверждают и администрируют местные бюджеты с соблюдением принципов и правил, установленных законодательством;
* ***бюджетные учреждения*** управляют имеющимися бюджетными ресурсами в соответствии с законодательством.

1. Согласно Закону о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, национальный публичный бюджет включает государственный бюджет, бюджет государственного социального страхования, фонды обязательного медицинского страхования, местные бюджеты. Последние, в свою очередь, подразделяются на бюджеты сел (коммун), городов (муниципиев, за исключением муниципиев Кишинэу и Бэлць), районные бюджеты, центральный бюджет автономного территориального образования со специальным правовым статусом, бюджеты муниципиев Кишинэу и Бэлць. Закон № 397-XV от 16 октября 2003 года о местных публичных финансах был актуализирован в ноябре 2013 года Законом № 267 от 1 ноября 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты путем введения новой системы местных публичных финансов в соответствии со специфической целью II компонента «Финансовая децентрализация» Национальной стратегии децентрализации, утвержденной Законом № 68 от 5 апреля 2012 года об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2015 годы, а именно: совершенствование текущей системы местных публичных финансов таким образом, чтобы обеспечивалась финансовая автономия органов местного публичного управления с сохранением финансовой дисциплины, максимальным повышением эффективности и обеспечением справедливости при распределении.
2. Главный ожидаемый результат изменений, внесенных в Закон о местных публичных финансах и Налоговый кодекс, заключается в (i) консолидации, расширении и значительном повышении местной автономии в области обоснования и администрирования собственной системы доходов и финансового менеджмента на уровне органов местного публичного управления; (ii) стимулировании сбора собственных доходов местными органами публичного управления; (iii) прозрачности, предсказуемости и стабильности; (iv) значительном улучшении показателей финансовой автономии.
3. В последние годы система менеджмента публичных финансов находится в интенсивном процессе реформирования на всех уровнях. В этом смысле разработана Стратегия развития менеджмента публичных финансов на 2013-2020 годы, утвержденная Постановлением Правительства № 573 от 6 августа 2013 г., которая находится в процессе внедрения.
4. Одновременно принят Закон № 181 от 25 июля 2014 года о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, который содержит важные положения, призванные обеспечить укрепление общей бюджетно-налоговой дисциплины и бюджетного процесса, а также повысить эффективность управления бюджетными ресурсами и прозрачность бюджетного процесса. Применение правил бюджетно-налоговой политики и принятие Парламентом макробюджетных лимитов на среднесрочный период, внедрение новой бюджетной классификации и нового плана счетов, консолидация бюджетирования по программам и установление новых правил распоряжения доходами, собираемыми бюджетными учреждениями, четкое разграничение компетенции и ответственности в бюджетном процессе и повышение роли центральных органов публичного управления – это лишь некоторые из наиболее важных реформ, предусмотренных новым органическим законом в области публичных финансов.
5. Система государственного внутреннего финансового контроля также подвергнута процессу реформирования. Так, был принят Закон № 229 от 23 сентября 2010 года о государственном внутреннем финансовом контроле и Постановлением Правительства № 1041 от 20 декабря 2013 г. утверждена Программа развития государственного внутреннего финансового контроля на 2014-2017 годы. Помимо этого, министром финансов утверждены национальные стандарты как для финансового менеджмента и контроля, так и для внутреннего аудита.
6. Также, в целях приведения регулирующей базы в области государственных закупок в соответствие с законодательством ЕС, был принят Закон № 131 от 3 июля 2015 года о государственных закупках и утверждены нормативные акты, предусмотренные настоящим законом.
7. В то же время, на заключительном этапе утверждения Министерством финансов находится и необходимая стандартная документация для проведения процедур государственных закупок (Стандартная документация по осуществлению государственных закупок товаров и услуг и Стандартная документация по осуществлению государственных закупок работ).
8. По разделу Менеджмент публичных финансов, согласно последним оценочным процедурам, центральные органы публичной власти позиционируются на стабильном уровне. Как оценка публичных расходов и финансовой ответственности в период 2012-2014 годов (PEFA)[[25]](#footnote-25), так и оценка SIGMA, проведенная в марте 2016 года, квалифицировали развитие по этому разделу как стабильное и продвинутое. Оценочные показатели в большинстве случаев свидетельствуют об улучшении, как в случае показателей 1-ПИ - 3-ПИ, по разделу «доверия к бюджету», или стабильности, как в случае показателей 13-ПИ - 28-ПИ, по разделу «бюджетный цикл».
9. Следовательно, основные элементы разработаны, утверждены и большей частью соответствуют самым позитивным международным практикам.
10. В то же время, констатированы улучшения по разделу вариации компонентов расходов за 2012-2014 годы (2-ПИ (i)), которые не превысили уровня 5% от общих расходов (1,8% в 2012 году, 2,3% в 2013 году и 3,8% в 2014 году), а непредвиденные расходы не превысили 3% от общих расходов (0,1% для всех трех лет).
11. По разделу вариации доходов также отмечено снижение в период 2012-2014 годов по отношению к оценке PEFA 2011 (2008-2010), что является улучшением достижений по планированию и управлению доходами.
12. Тем не менее, по показателю расточительности правительственных расходов, проанализированному в рамках Отчета о глобальной конкурентоспособности за 2014-2015 годы, разработанному Всемирным экономическим форумом, Молдова занимает 102 место из 144 (Отчет по глобальной конкурентоспособности, стр.413, Всемирный экономический форум).
13. Что касается местного публичного управления, то важные и существенные изменения достигнуты по сегменту финансовой децентрализации. Изменениями, внесенными в Закон о местных публичных финансах и Налоговый кодекс, учреждена новая система формирования местных бюджетов, пересмотрена и изменена система трансфертов и налогов с раздельной ставкой. Предусмотренные изменения привели к принципиальному пересмотру всей системы местных публичных финансов и легли в основу последующих изменений в сфере местного публичного менеджмента, направленного на повышение местного потенциала в условиях стимулирования усилий по накоплению собственных доходов, обеспечение справедливого разделения доходов и создание предпосылок для укрепления автономии местных органов публичного управления.
14. В то же время, на административную способность местных органов публичного управления серьезно влияет отсутствие достаточных человеческих, логистических, имущественных и финансовых средств и ресурсов для обеспечения качественных местных публичных услуг. Недостаточные финансовые ресурсы и небольшие размеры населенных пунктов отрицательно влияют на административную способность местных органов публичного управления выполнять свою роль по разделу предоставления услуг.

***Установленные проблемы***

1. Система менеджмента публичных финансов является неотъемлемой частью концепции эффективного управления всей системой органов публичной власти, следовательно, последствия выполнения или невыполнения действий по реформированию этой системы влияют на все компоненты реформы публичного управления, и наоборот.
2. Проблемы, зарегистрированные при реализации Стратегии реформы менеджмента публичных финансов, характерны не только для Министерства финансов, но и для всей системы публичного управления. Исходя из сложности системы, реализация действий только министерством не гарантирует решения всех проблем, выявленных по этому разделу. Следовательно, подход к данной стратегии менеджмента публичных финансов должен быть комплексным и касаться всей системы публичного управления.
3. В процессе использования публичных ресурсов Правительство должно определить приоритеты посредством упорядоченного бюджетного цикла планирования, утверждения и исполнения. Максимальное повышение эффективности и результативности публичных расходов фактически заключается в обеспечении максимальной величины в результате принятых решений по расходам, применения контрольных процедур и исключения убытков, ошибок, мошенничества и коррупции (“Quality of Public Administration. A toolbox for practitioners„ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Unit E.1, 2015)
4. В результате анализа проведенных оценок внедрения системы менеджмента публичных финансов можно заключить, что большинство элементов, в которых Министерство финансов было главным или единственным ответственным, выполнено (Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, правила и процедуры разработки Бюджетного прогноза на среднесрочный период, Стратегия развития менеджмента публичных финансов, Закон о государственном внутреннем финансовом контроле, Методологическая база финансового менеджмента и контроля и внутреннего аудита), а по элементам, которые зависели от взаимодействия на уровне всего публичного сектора, отмечаются определенные недочеты (соблюдение календаря Бюджетного прогноза на среднесрочный период, соотнесение приоритетов политик с лимитами расходов и показателями результативности, внедрение финансового менеджмента и контроля на институциональном уровне и др.). Более того, исходя из специфики взаимосвязи между реформой финансового менеджмента и контроля и институциональным менеджментом, реформу финансового менеджмента и контроля следует рассматривать как составной элемент реформы публичного управления.
5. Следовательно, вышеизложенные оценки выявили ряд недостатков, замедляющих или затрудняющих ход выполнения действий и реализации целей реформы менеджмента публичных финансов:
6. Календарь и порядок утверждения Бюджетного прогноза на среднесрочный период не соблюдается, в частности, на 2013 и 2014 годы он не был доработан и утвержден Правительством в установленные сроки. Документ был рассмотрен и утвержден только в рамках Межминистерского комитета по стратегическому планированию и опубликован на веб-странице Министерства финансов. А в 2015 году Бюджетный прогноз на среднесрочный период не был утвержден даже в рамках Межминистерского комитета по стратегическому планированию, а только на уровне Министерства финансов. Отсутствие утвержденного Правительством документа по Бюджетному прогнозу на среднесрочный период снижает доверие ко всему процессу. Следовательно, снижается значимость установленных приоритетов и ответственность за взятые обязательства.
7. Не все сектора охвачены стратегиями расходов в рамках Бюджетного прогноза на среднесрочный период, что предполагает слабую связь со стратегическими задачами некоторых документов политик. Хотя внедрение Бюджетного прогноза на среднесрочный период и бюджетирования по программам предполагает лучшее соотнесение выделения ресурсов с целями национальных и секторальных политик, связь между основными элементами (цели, показатели достижений) документов политик и Бюджетного прогноза на среднесрочный период и годовых бюджетов продолжает оставаться вызовом. Важно, чтобы все документы политик, действия которых были сочтены приоритетными и запланированы к финансированию, отражались в секторных расходных политиках для последующего мониторинга и оценки показателей достижений. В противном случае пропадает уверенность в финансировании установленных приоритетов и существует риск того, что некоторые показатели не будут подвергнуты мониторингу и оценке, что может ослабить достижение запланированных целей. Соотнесение документов политик, Бюджетного прогноза на среднесрочный период и годовых бюджетов обусловлено и недостаточной степенью взаимодействия между подразделениями, ответственными за политики, и подразделениями, ответственными за бюджет.
8. Важность системы финансового менеджмента и контроля не воспринимается надлежащим образом руководителями учреждений, следовательно, существуют недостатки по внедрению его элементов. Внедрение финансового менеджмента и контроля на организационном уровне структурировано неравномерно и отстает от развития операционной базы. Первостепенную ответственность за развитие несут менеджеры высшего звена совместно с другими руководителями подведомственных подразделений. Однако на практике подразделения внутреннего аудита помогают развитию финансового менеджмента и контроля посредством обучения персонала, поддержки на рабочем месте и рекомендаций по усовершенствованию процедур контроля. Хотя система государственного внутреннего финансового контроля обладает преимущественно финансовыми характеристиками и находится в поле зрения финансово-бухгалтерского персонала учреждений, эта система обеспечивает менеджменту дополнительную гарантию, что установленные процедуры внутреннего контроля, как на финансовом, так и на операционном уровнях, приведут к достижению намеченных целей. Эта гарантия действительна и для внешней среды учреждения и, соответственно, для органов публичного управления в целом, независимо от их вида: Правительство, Счетная палата, Парламент, партнеры по развитию и др.
9. Нет унифицированной процедуры по этапам внедрения финансового менеджмента и контроля. От учреждений не требуют утверждения собственных планов развития системы финансового менеджмента и контроля. Руководство по финансовому менеджменту и контролю предлагает, но не требует, наличия координаторов, рабочих групп или отдельных планов действий по консолидации текущих систем финансового менеджмента и контроля. В то же время, поощряется включение действий по развитию финансового менеджмента и контроля в текущие операционные планы учреждения.
10. Существующий механизм надзора за внедрением системы финансового менеджмента и контроля на уровне органов публичной власти не обладает надлежащими способностями принятия решений и воздействия. Отчеты, разрабатываемые Центральным подразделением по гармонизации финансового менеджмента и контроля, представляются Правительству и утверждаются без процесса оценки и анализа. В эти отчеты включены разделы о выводах и рекомендациях, но Правительство не отслеживает их внедрение и влияние.
11. Отсутствует концепция делегирования на уровне иерархической структуры для подведомственных учреждений. Одним из основных принципов финансового менеджмента и контроля является менеджерская ответственность. Она предусматривает делегирование менеджерской ответственности в иерархической структуре учреждения. В настоящее время ни Закон о государственном внутреннем финансовом контроле, ни Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности не содержат таких положений.
12. Система внутреннего аудита по тем же причинам грешит недостатками по разделу внедрения. На нынешнем этапе из 57 учреждений, подпадающих под воздействие положения об обязательном учреждении функций внутреннего аудита, только 45 создали такие подразделения. Хотя общее количество аудиторов увеличивается (от 108 до 125 в 2014 году), большинство подразделений внутреннего аудита сформированы из 1-2 работников, которые сосредоточены на аудите соответствия в большей мере, чем на остальных видах аудита – системный аудит, аудит результативности или аудит информационных технологий. Более того, подразделения внутреннего аудита не воспринимаются как инструменты оценки и ex-post гарантирования внедрения и функциональности процедур внутреннего контроля для достижения целей, а как инструменты их создания или утверждения, будучи непосредственно задействованы в их разработке или применении.
13. Органы публичной власти осуществляют операции по государственным закупкам посредством специально созданных в пределах имеющихся штатов подразделений или рабочих групп, состоящих не менее чем из пяти человек, которые обеспечивают проведение всего цикла государственных закупок, от планирования до заключения договора. Хотя законодательство устанавливает ряд критериев для обеспечения успешного проведения закупочных процедур, привлечение экспертов в процесс не всегда гарантируется, а в некоторых случаях они специально исключаются из состава рабочих групп. Не вовлечение экспертов в процесс государственных закупок большей частью объясняет тот факт, почему рабочие группы не способны подготавливать адекватную документацию по торгам или правильно устанавливать квалификационные данные и критерии оценки, что в конечном итоге приводит к аннулированию оферт (пункт b) стр.115).
14. Также, в системе государственных закупок много недостатков по разделу прозрачности процесса (Corupția în RM, Transparency International, Decembrie 2015)
15. Одновременно, отмечается промедление в реализации действий по реформированию публичных финансов, направленных на развитие местных органов публичного управления:
16. Финансовая децентрализация еще не завершена. Хотя изменениями, внесенными в Закон о местных публичных финансах и Налоговый кодекс учреждена новая система формирования местных бюджетов, пересмотрена и изменена система трансфертов и налогов с раздельной ставкой, из 3 блоков запланированных действий невыполненными остались действия по разделу (i) консолидация базы сбора местных налогов и (ii) повышение эффективности финансового менеджмента.
17. Отмечаются существенные недостатки по разделу имущественной децентрализации. Продвижение изменений в системе местных публичных финансов выявило недостатки по разделу разграничения и управления имуществом на местном уровне. Затягивание процесса имущественной децентрализации может крайне негативно повлиять на функции местных органов публичного управления по привлечению собственных доходов и эффективному менеджменту подведомственного имущества. Отсутствие четкого разграничения и регистрации публичного имущества, не выделение финансовых средств на выполнение работ по оценке недвижимого имущества, находящегося в собственности местных органов публичного управления, уменьшает налогооблагаемую базу учреждений, подведомственных местным органам публичного управления.
18. Закон № 435-XVI от 28 декабря 2006 года об административной децентрализации Республики Молдова определяет административную способность как соотношение между общими административными расходами и собственными доходами МОПУ. Согласно Закону, местный орган публичного управления считается жизнеспособным в случае, когда его административные расходы не превышают 30 процентов от общей суммы его доходов. На данный момент установлено, что более 80% местных органов публичного управления не соответствуют этим условиям.

***Общая цель***

1. Создание современной системы финансового менеджмента на основе принципов и правил, обеспечивающих общую бюджетно-финансовую дисциплину, а также прозрачных процедур формирования и администрирования национального публичного бюджета и его компонентов.

***Специфические цели и направления действий***

*Специфическая цель 1. Национальный публичный бюджет формируется в соответствии с национальным законодательством, лимитами расходов, установленными в Бюджетном прогнозе на среднесрочный период, и потребностями административно-территориальных единиц, а все установленные процедуры соблюдаются в полном объеме*

*I этап (2016-2018)*

* 1. Доработка на уровне центральных органов публичного управления процедурной базы планирования бюджетных ресурсов и их соотнесения с утвержденными документами политик.
  2. Установление механизма непрерывного развития способностей персонала, работающего в сфере менеджмента публичных финансов.

*II этап (2019-2020)*

1. Пересмотр функций и компетенций подразделений центральных органов публичного управления в целях обеспечения эффективного взаимодействия в бюджетном процессе и согласованности документов политик с Бюджетным прогнозом на среднесрочный период и годовым бюджетом;
2. Консолидация бюджетного процесса на основе единых правил и принципов администрирования бюджета в соответствии с европейскими требованиями и практиками.

*Специфическая цель 2.* *Операционная база финансового менеджмента и контроля определяет обязанности и полномочия, а ее применение бюджетными организациями соответствует законодательству, регламентирующему менеджмент публичных финансов и публичное управление в целом*

*I этап (2016-2018)*

1. Разработка процедуры внедрения системы финансового менеджмента и контроля и ее применения всеми учреждениями.
2. Организация обучения в области системы финансового менеджмента и контроля.

*II этап (2019-2020)*

Изучение условий и применимости делегирования бюджетными учреждениями бюджетов своих структур менеджмента для стимулирования дальнейшего развития финансового менеджмента и контроля и менеджерской ответственности.

*Специфическая цель 3. Каждый публичный орган/публичное учреждение внедряет финансовый менеджмент и контроль и внутренний аудит в соответствии с документами общих политик по внутреннему аудиту, в зависимости от потребностей организации.*

*I этап (2016-2018)*

Оптимальное комплектование штата подразделений внутреннего аудита сообразно потребностям учреждения и в соответствии международными и национальными стандартами.

*II этап (2019-2020)*

1. Четкое понимание системы финансового менеджмента и контроля и надлежащее применение в соответствии с существующей нормативной базой.
2. Обеспечение деятельности подразделений внутреннего аудита в соответствии международными и национальными стандартами внутреннего аудита.
3. Укрепление способностей подразделений внутреннего аудита для обеспечения возможности выполнения миссий системного аудита, аудита результативности и аудита информационных технологий.

*Специфическая цель 4. Регламентации по государственным закупкам соответствуют стандартам ЕС, гармонизированы с соответствующими регламентациями из других областей и применяются эффективным образом*

*I этап (2016-2018)*

1. Создание Агентства по рассмотрению жалоб.
2. Укрепление способностей Министерства финансов по разработке политик и законодательной базы в области государственных закупок.
3. Определение и внедрение концепции электронных закупок.

*II этап (2019-2020)*

1. Введение Министерством финансов профессиональных требований для членов рабочих групп по государственным закупкам либо мониторинга посредством системы сертификации.
2. Анализ варианта замены рабочих групп подразделениями государственных закупок в рамках учреждений.

*Специфическая цель 5. Консолидация базы собственных доходов органов местного публичного управления*

1. Развитие и консолидация базы собственных доходов органов местного публичного управления и автономии в принятии  решений по ним.
2. Консолидация автономии и финансового менеджмента на уровне органов местного публичного управления.
3. Создание системы/механизма, обеспечивающего покрытие убытков местных бюджетов, обусловленных освобождениями/действиями/ односторонними решениями других органов публичной власти (Парламент, Правительство, министерства и др.).

*Специфическая цель 6. Разграничение государственной собственности и собственности административно-территориальных единиц, в том числе по сферам (публичная и частная), и обеспечение механизмов полного, эффективного, продуктивного и ответственного управления имуществом*

1. Разработка правовых инструментов для разграничения государственной собственности и собственностиадминистративно-территориальных единиц.
2. Инвентаризация и учет публичной собственности государства и административно-территориальных единиц.
3. Завершение процесса разграничения собственности государства и собственности административно-территориальных единиц.
4. Развитие потенциала органов местного публичного управления в управлении имуществом путем разработки и проведения подготовительных курсов по эффективному управлению имуществом.
5. Разработка механизмов сотрудничества (публичное – частное, публичное – публичное, публичное – публичное – частное) для эффективного управления имуществом.

***Показатели мониторинга***

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Цель** | **Показатель** | **Ориентировочный год** | **Ориентировочная величина** | **Цели**  **на**  **2018 год** | **Цели на**  **2020 год** | **Источник проверки/**  **метод расчета** |
| Специфическая цель 1 | Утвержденный Правительством Бюджетный прогноз на среднесрочный период | 2015 | - | 1 | 1 | Официальный монитор Республики Молдова |
| Общее количество секторных стратегий в Бюджетном прогнозе на среднесрочный период | 2014 | 17 | 21 | 21 | Официальный монитор Республики Молдова,  Веб-страница Министерства финансов или ответственных учреждений |
| Показатель устойчивости Бюджетного прогноза на среднесрочный период | 2014 | 3 | 5 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления» (Показатель относится к качеству Бюджетного прогноза на среднесрочный период по следующим критериям (Генеральный директорат по экономическим и финансовым вопросам, «Принципы публичного управления», SIGMA):  существование национального прогноза на среднесрочный период;  соотнесение многолетних бюджетных целей с годовым бюджетом  участие национальных парламентов в разработке бюджетных планов на среднесрочный период;  наличие механизмов координирования между уровнями Правительства до установления среднесрочных бюджетных целей для всех правительственных уровней) |
| Ежегодные законы о бюджете, принятые в установленный срок | 2015 | - | 3 | 3 | Официальный монитор Республики Молдова |
| Специ-фичес-кая цель 2 | Укомплектованная, существующая и применяемая операционная база для финансового менеджмента и контроля | 2015 | 2 | 4 | 4 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  Официальный монитор Республики Молдова, Внутренние положения учреждений |
| Изученная и проанализированная Правительством применимость принципов делегирования | 2016 | 0 | 0 | 1 | Наличие документа об анализе применимости принципов делегирования с возможными сценариями внедрения |
| Специ-фичес-кая цель 3 | Доля учреждений, отвечающих минимальным условиям штатных единиц персонала по внутреннему аудиту | 2015 | 79% | 85% | 100% | Годовой отчет Центрального подразделения по гармонизации |
| Доля внутренних аудиторов, обладающих национальными или международными профессиональными сертификатами | 2015 | 32% | 50% | 100% | Годовой отчет Центрального подразделения по гармонизации |
| Средняя доля системных аудитов, аудитов результативности и ИТ-аудитов по отношению к остальным видам аудита | 2015 | 0 | 25% | 60% | Годовой отчет Центрального подразделения по гармонизации |
| Специ-фичес-кая цель 4 | Уровень развития и внедрения законодательной базы в области государственных закупок | 2015 | 3 | 5 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  Официальный монитор Республики Молдова |
| Уровень развития и внедрения политик по государственным закупкам | 2015 | 1 | 5 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  Официальный монитор Республики Молдова |
| Профессионализация персонала в области государственных закупок | 2015 | 1 | 5 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления»  Официальный монитор  Республики Молдова Показатель рассчитывается |
| Специ-фичес-кая цель 5 | Новые источники собственных доходов местных органов публичного управления и автономия в принятии решений по ним |  |  |  |  |  |
| Учебные мероприятия, организованные для местных органов публичного управления в области бюджетного планирования на основе программ результативности |  |  |  |  |  |
| Специ-фичес-кая цель 6 | Утвержденные правовые инструменты для разграничения государственной собственности и собственности административно-территориальных единиц |  |  |  |  |  |
| Утвержденные стандарты учета государственной собственности и собственности административно-территориальных единиц |  |  |  |  |  |

* 1. **Государственная служба и менеджмент человеческих ресурсов**

*Система не может стать функциональной и в то же время эффективной и не может выполнять свою миссию, для которой была создана, только на основе пакета законов, правил, норм и регламентов. Профессионализм, неподкупность, честность и корректность человеческих ресурсов в процессе обеспечения наилучшего служения публичному интересу обеспечивает человеческое измерение публичного управления*

***Описание текущей ситуации***

1. Реформы, направленные на создание современной государственной службы, были большей частью внедрены после принятия Закона № 158-XVI от 4 июля 2008года о государственной должности и статусе государственного служащего.Государственная канцелярия обеспечивает продвижение и реализацию государственной политики в области государственной службы, в частности, менеджмента человеческих ресурсов; оказывает методологическую помощь органам публичной власти и осуществляет мониторинг процесса внедрения кадровых процедур в органах публичного управления. К концу 2013 года было завершено создание инструментов по администрированию человеческих ресурсов, а именно Автоматизированной информационной системы «Регистр государственных должностей и государственных служащих» и Правительственный портал вакантных государственных должностей. Государственная канцелярия также координирует сеть практиков в сфере человеческих ресурсов (подразделения человеческих ресурсов), ответственных за внедрение кадровых процедур в органы публичного управления. Этот закон распространяется только на 16995 государственных служащих центральных и местных органов публичного управления из общего количества в 42736 человек, работавших в органах публичного управления по состоянию на 1 января 2016 года (Отчет о государственной должности и статусе государственного служащего за 2015 год, Государственная канцелярия, 2016).
2. Посредством Единого классификатора государственных должностей, утвержденного Законом № 155 от 21 июля 2011 года, удалось обеспечить структурирование и классификацию государственных должностей. Для всех государственных должностей были разработаны должностные обязанности; в целях облегчения включения новых государственных служащих в работу практикуется испытательный срок (6 месяцев), с обязательным обучением дебютантов (80 часов); осуществляется оценка профессиональных достижений государственных служащих (ежегодно) и проводятся мероприятия по их профессиональному развитию. Значительный прогресс достигнут в сфере трудоустройства на государственную должность на основе заслуг (по конкурсу или продвижению). В 2013 году вступили в силу правовые положения (Закон № 98 от 4 мая 2012 года о центральном отраслевом публичном управлении, Закон № 158-XVI от 4 июля 2008 года о государственной должности и статусе государственного служащего) о должности «государственного секретаря» в министерствах в качестве государственной должности руководителя высшего звена.
3. Обеспечена прозрачность системы оплаты труда (Закон № 48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих), которая применяется ко всем государственным служащим (за исключением некоторых категорий государственных служащих, имеющих особый статус). Так, система включает 23 уровня оплаты труда, в том числе уровни 1-20 для государственных служащих – руководителей и исполнителей с 9 ступенями оплаты труда в каждом и уровни 21-23 для государственных служащих - руководителей высшего звена с 5 ступенями оплаты труда. После вступления в силу Закона о системе оплаты труда государственных служащих № 48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих, государственным служащим руководящего и исполнительного звеньев были присвоены ступени оплаты труда I-VII с заработной платой в пределах 2200-8580 леев, а государственным служащим-руководителям высшего звена – ступени I-III с заработной платой в диапазоне 7000-8970 леев. Так, среднемесячная заработная плата на центральном уровне в 2014 году была такой же, как в 2013 году: 5290 леев для государственных служащих-исполнителей и руководителей и 9255 леев для государственных служащих-руководителей высшего звена, в общей сложности 37 позиций. В марте 2015 года впервые было произведено повышение в ступенях оплаты труда, а в 2016 году – впервые была выдана годовая премия.
4. Определенное внимание уделяется нефинансовой мотивации государственных служащих, так, в 2012 году был учрежден профессиональный праздник «День государственного служащего», присуждаются дипломы Правительства, государственные награды наиболее проявившим себя служащим. Были разработаны методологические руководства по нефинансовой мотивации государственных служащих и организованы учебные мероприятия для государственных служащих руководящего звена. Органы публичного управления начали разрабатывать и внедрять программы по нефинансовой мотивации персонала.

***Установленные проблемы***

1. Несмотря на достигнутый прогресс, ответственному подразделению из состава Государственной канцелярии следует укрепить свой потенциал в связи с существенным увеличением объема работы в области менеджмента человеческих ресурсов, которую необходимо выполнить, в том числе сквозь призму процесса децентрализации.
2. Отбор кандидатов на государственные должности осуществляется с большим упором на уровень знаний и меньшим на уровень необходимых компетенций. Привлекательность государственной должности остается на низком уровне: в 2015 году на замещение государственной должности претендовали в среднем всего лишь 2,5 кандидата.
3. Нормы законодательства предусматривают оплату труда на основе достижений с целью привлечения и удержания самых продуктивных служащих. Несмотря на это, оплата труда государственных служащих не является стимулирующей /мотивирующей. Заработная плата государственных служащих не корректируется ежегодно с учетом уровня инфляции и экономической ситуацией в стране. По сравнению с заработной платой в частном секторе, уровень заработной платы большинства государственных служащих, особенно начинающих, очень низкий.
4. Несмотря на введение оплаты труда на основе достижений и других стимулирующих выплат, привлечение и сохранение квалифицированного персонала продолжает оставаться вызовом, особенно из-за низкого уровня оплаты труда, как на уровне центральных органов публичного управления, так и на уровне местных органов публичного управления.
5. Хотя подразделения по управлению человеческими ресурсами существуют во всех органах публичного управления, их качество и статус разнится. Нередко персонал этих подразделений сосредотачивается на своей административной роли и в меньшей мере на стратегической роли.
6. Еще не произведено включение «государственных секретарей» в штат всех органов публичного управления; надлежит прояснить еще ряд менеджерских аспектов, в том числе координирование данной категории служащих.
7. Объем и качество мероприятий по профессиональному развитию пока еще не обеспечивает формирование/развитие компетенций, необходимых всем категориям служащих для эффективного исполнения служебных обязанностей и функций. Процесс профессионального развития персонала еще не стал приоритетом для руководителей органов публичного управления.
8. Законодательство в области местных органов публичного управления устанавливает широкий круг компетенций и обязанностей примэрий, для выполнения которых необходимы развитые, хорошо структурированные и функционально специализированные учреждения. В штатах около 769 (85%) местных органов публичного управления Республики Молдова не более 6 местных государственных служащих (в 24% местных органов публичного управления менее 4 служащих), из которых: примар, секретарь, два специалиста (в налоговой и кадастровой областях), бухгалтер. Данная ситуация обусловлена большим количеством административно-территориальных единиц. Такая структура персонала не позволяет обеспечивать эффективный публичный менеджмент и предоставление услуг на высоком качественном уровне. Реформы по модернизации публичных услуг, проводимые на сегменте местного публичного управления, в частности, сквозь призму использования информационных технологий и освоения имеющихся фондов для местного управления, требуют изыскания возможностей для включения в деятельность примэрий квалифицированных специалистов, в том числе с перспективы административно-территориальной реформы.

***Общая цель***

1. Корректировка системы менеджмента человеческих ресурсов в соответствии с целями и требованиями современного управления.

***Специфические цели и направления действий***

*Специфическая цель 1. Четко определенная и внедренная в практику область публичного управления, наличие нормативной и институциональной базы для обеспечения профессиональной государственной службы*

*I этап (2016-2018)*

1. Корректировка нормативной базы сквозь призму внедрения европейских принципов управления:
   1. обеспечение осуществления всех приемов на работу и продвижений по службе на основе заслуг;
   2. защита государственных служащих от необоснованных увольнений;
   3. улучшение системы оплаты труда.
2. Анализ положений законодательства по менеджменту человеческих ресурсов в органах публичного управления, в которых нет государственных должностей или регулируемых особым статусом, а также осуществляющих функции органов публичного управления в общих интересах государства.
3. Обеспечение внедрения и развития Автоматизированной информационной системы «Регистр государственных должностей и государственных служащих», в том числе на уровне органов местного публичного управления.
4. Обеспечение эффективного менеджмента человеческих ресурсов:
   1. консолидация потенциала подразделения на центральном уровне по политикам в области человеческих ресурсов в публичном управлении путем расширения правовых компетенций и увеличения количества персонала;
   2. консолидация менеджмента человеческих ресурсов на уровне органа публичного управления

*II этап (2019-2020)*

1. Разработка предложений по внесению изменений в законодательство по менеджменту человеческих ресурсов в органах публичного управления в органах публичного управления, в которых нет государственных должностей или регулируемых особым статусом, а также осуществляющих функции органов публичного управления в общих интересах государства.
2. Развитие Автоматизированной информационной системы «Регистр государственных должностей и государственных служащих» путем включения новых функциональностей, в том числе посредством усовершенствования порядка отчетности и включения инструментов анализа и обработки данных. Обеспечение интероперабельности Регистра государственных должностей и государственных служащих с релевантными компонентами других систем, в частности, касающихся оплаты труда государственных служащих.
3. Четкое разграничение компетенций органов публичной власти, участвующих в обеспечении менеджмента человеческих ресурсов в публичном управлении.

*Специфическая цель 2. Профессионализация государственной службы обеспечена высокими стандартами менеджмента и практиками менеджмента человеческих ресурсов*

*I этап (2016-2018)*

1. Укрепление корпуса государственных служащих – руководителей высшего звена, в том числе государственных секретарей.
2. Подготовка поправок в законодательство для консолидации роли позиции государственного секретаря посредством наделения функцией общего менеджмента органа, в том числе менеджмента человеческих ресурсов.
3. Усовершенствование процедуры набора и отбора персонала на основе заслуг.
4. Развитие системы обучения персонала в органах публичной власти.
5. Усовершенствование системы финансовой и нефинансовой мотивации.
6. Повышение объективности оценки профессиональных достижений.
7. Продвижение и обеспечение неподкупности государственных служащих.

*II этап (2019-2020)*

1. Усовершенствование процедуры набора и отбора персонала на основе заслуг путем введения централизованного этапа проверки компетенций кандидатов (компьютеризованная программа).
2. Развитие сети поставщиков учебных услуг.

***Показатели мониторинга***

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Цель** | **Показатель** | **Ориентировочный год** | **Ориентировочная величина** | **Цели на 2018 год** | **Цели на**  **2020 год** | **Источник**  **проверки/метод расчета** |

| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** | **7** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Специфи-ческая цель 1 | Адекватная, четко определенная и внедренная в практику сфера государственной службы | 2015 | 3 | 4 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для ««Принципов публичного управления»» |
| Установленная и внедренная законодательная база и политики по обеспечению профессиональной и последовательной государственной службы | 2015 | 2 | 3 | 4 | Рассчитывается по методологии SIGMA для ««Принципов публичного управления»» |
| Институциональные регламенты обеспечивают возможность последовательного применения практик менеджмента человеческих ресурсов в государственной службе | 2015 | 3 | 4 | 4 | Рассчитывается по методологии SIGMA для ««Принципов публичного управления»» |
| Специфи-ческая цель 2 | Зачисление на государственную службу осуществляется на основе заслуг | 2015 | 2 | 4 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления» |
| Политическое влияние на процесс назначения в должность и увольнение на уровне позиции высшего руководящего звена в государственной службы предотвращено | 2015 | 2 | 3 | 4 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления» |
| Справедливая, прозрачная и внедренная в практику система оплаты труда государственных служащих | 2015 | 3 | 4 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления» |
| Установленная и внедренная в практику система профессиональной подготовки | 2015 | 3 | 4 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления» |
| Установленная и внедренная в практику система оценки достижений государственных служащих | 2015 | 3 | 4 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для «Принципов публичного управления» |
| Созданная и внедренная в практику система обеспечения неподкупности и борьбы с коррупцией в государственной службе | 2015 | 3 | 4 | 5 | Рассчитывается по методологии SIGMA для ««Принципов публичного управления»» |
| Годовая текучесть кадров государственных служащих в органах публичного управления, в том числе центральных и местных | 2015 | 14%  из которых:  16,2% в централь-ных органах публичного управления 10,4% в местных органах публичного управления |  |  | Отчет о государственной должности и статусе государственного служащего, ежегодно разрабатываемый Государственной канцелярией |
| Процент вакантных позиций, замещенных по конкурсу на уровне органов публичного управления, в том числе центральных и местных | 2015 | 52,7% |  |  | Отчет о государственной должности и статусе государственного служащего, ежегодно разрабатываемый Государственной канцелярией |

1. **ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ, СТОИМОСТИ И РИСКОВ**
2. Ожидаемые результаты после реализации:
3. Структура публичного управления станет проще, но эффективнее, публичные политики будут исходить из реальной ситуации и нужд всех граждан, а решения будут приниматься в условиях прозрачности и партиципативности;
4. публичные услуги будут ближе к гражданам, предоставляться эффективно, результативно, своевременно, снизится административная нагрузка и стоимость предоставления услуг;
5. финансовые средства государства будут использоваться прозрачно, эффективно и в соответствии с приоритетами развития;
6. доверие к публичным учреждениям по разделу ответственного управления процессами повысится, со стороны как внутренних, так и внешних факторов;
7. государственные закупки будут осуществляться в условиях прозрачности, на основе эффективной нормативной базы, обеспечивающей развитие здоровой конкуренции и равные условия всем заинтересованным участникам.
8. Внедрение настоящей Стратегии является сложным и длительным административным процессом. Успешность его реализации зависит от способности публичного управления мобилизовать финансовые ресурсы, качественный человеческий капитал и информационные ресурсы. В то же время, отражение действий стратегии в годовых бюджетах и бюджетных прогнозах на среднесрочный период является насущной необходимостью и свидетельствует о национальном ответственном отношении к ее реализации. Более того, необходима мобилизация усилий партнеров по развитию.
9. Таким образом, для обеспечения внедрения стратегии, учитывая ограниченные ресурсы национального публичного бюджета, следует инициировать переговоры с партнерами по развитию с целью привлечения и фокусирования внешней помощи на положения настоящей Стратегии.
10. В перспективе действия по модернизации публичного управления будут покрываться в пределах годовых бюджетных ассигнований, утверждаемых центральным органам публичного управления, ответственным за предоставление публичных услуг, в зависимости от финансовых и нефинансовых достижений поставщиков публичных услуг из подведомственной им сферы компетенции.
11. Более точная оценка необходимых финансовых ресурсов будет произведена в процессе разработки планов действий, положения которых будут заимствованы Бюджетным прогнозом на среднесрочный период.

***Риски, сопутствующие внедрению Стратегии***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Предпосылки** | **Риски** | **Менеджмент рисков/**  **Ответные действия** |
| Существование консенсуальной политической воли и политического признания необходимости оптимизации публичного управления на всех уровнях  Рациональная и эффективная институциональная база  Соблюдение законодательной базы, пересмотренной, в свою очередь, таким образом, чтобы соответствовала существующим позитивным практикам  Существование достаточного количества работников, достаточно обученных для осуществления изменений  Полная открытость и готовность к сотрудничеству задействованных органов в процессе равномерного выполнения проекта  Координирование действий на уровне Государственной канцелярии  Правильное планирование финансовых ресурсов на среднесрочный период (внедрение) и долгосрочный период (обеспечение устойчивости)  Стабильность бюджетного процесса  Хорошая внутриинституциональная коммуникация и координирование  Политическое признание необходимости внедрения менеджмента качества публичных услуг  Соблюдение положений Закона о бюджетно-налоговой ответственности  Высокие надзорные полномочия учреждений  Наличие механизмов внутреннего контроля на всех уровнях публичного управления  Внедрение положений законодательства по разделу оценки институциональных и индивидуальных достижений в публичном секторе  Внедрение положений Закона о государственных закупках в новой редакции | Отсутствие культуры консультирования и открытости публичных учреждений, с реактивным подходом к системным изменениям  Перераспределение должностей между существующими учреждениями в рамках линейной реорганизации (одинакового иерархического уровня)  Отсутствие политической поддержки  Чрезмерная политизация публичного управления и административно-территориальных единиц, которая может привести к перераспределению и чрезмерной фрагментации обязанностей  Отсутствие ownership-  По-прежнему отсутствует стратегический подход к бюджетному планированию, а решения принимаются спонтанно, ad-hoc, без обоснования и отражения приоритетов политик  Отсутствие финансовых ресурсов  Произвольный и непрозрачный процесс принятия решений приводит к утверждению правовых положений без оценки их регулирующего эффекта  Отсутствие финансовой мотивации работников к участию и созданию потенциала для изменений  Отсутствие пакета мотивации менеджеров учреждений к надзору/внедрению изменений  Отвлечение государственных служащих центральных органов публичного управления мероприятиями «ad-hoc» | Установление координационных и мониторинговых платформ Организация два раза в год круглых столов по достигнутым результатам с участием задействованных учреждений и координирующих подразделений, в соответствии с правилом Chatam House  Регулярные встречи с представителями правящих политических партий  Лучшее координирование действий по продвижению Стратегии  Координирование усилий на уровне подразделений по внедрению, в частности, Государственной канцелярии  Мониторинг внедрения положений Закона о бюджетно-налоговой ответственности  Получение определенных обязательств по поддержке реформы до ее начала  Постоянное консультирование и информирование должностных лиц  Обучение/формирование способностей должностных лиц  Использование надзорных полномочий Парламента в бюджетном процессе  Продвижение реформы оплаты труда в публичном секторе  Публичные консультации  Организация учебных мероприятий для представителей ассоциативного сектора, бизнеса, платформ для трансфера компетенций    Повышение понятности бюджетных документов таким образом, чтобы приоритеты политик были четко сформулированы и детализированы, с иерархизацией связей между общими и секторными целями расходов  Представление нескольких макроэкономических сценариев, их влияния на Государственный бюджет  Необходимо опубликовывать самые последние данные о состоянии всех активов государства, в том числе о ситуации предприятий, в которых государство является акционером или учредителем/соучредителем  Опубликование данных о долгах и определенных государственных гарантиях, как на следующий бюджетный год, так и в долгосрочной перспективе |

1. **ЭТАПЫ ВНЕДРЕНИЯ**
2. Внедрение Стратегии будет осуществляться в два этапа с разработкой для каждого из них по отдельному плану действий:

* **Первый этап** *- период 2016-2018 годов*, будет нацелен на инвентаризацию и установление посредством закона областей, относящихся к компетенции центральных и местных органов публичного управления, и консолидацию публичного управления на центральном уровне для создания надлежащих условий и предпосылок для всеобъемлющего расширения реформы на местный уровень во всей ее полноте. Краткосрочной целью является консолидация и продвижение реформирования ключевых систем по горизонтали и структур, ответственных за управление, в частности, Государственной канцелярии, в целях подготовки необходимого потенциала на центральном уровне для реализации административно-территориальной реформы, запланированной на 2018 год. В конце этого этапа будет произведена промежуточная оценка Стратегии, по результатам которой будут пересмотрены ее цели и действия для второго этапа.
* **Второй этап** *– период 2019-2020 годов*, будет полностью сосредоточен на реформе публичного управления в органах местной публичной власти с расширением систем, практик и процедур, реформированных и консолидированных на центральном уровне, на местное публичное управление в соответствии с новой административно-территориальной структурой, включая консолидацию базы собственных доходов местных органов публичного управления, автономию принятия решений по этим доходам и налоговым освобождениям, фондов поддержки местных органов публичного управления по объективным и постоянным критериям; создание комплексных инструментов и механизмов финансирования, разграничения, инвентаризации, оценки, переоценки государственного имущества и имущества административно-территориальных единиц; развитие механизмов наделения местных органов публичного управления потенциалом и инструментами стимулирования процесса местного развития, в том числе посредством использования современных форм и концепций межкоммунитарного сотрудничества и соединения со стратегиями регионального развития, в качестве основных элементов административной реформы на местном уровне.

1. **МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА**
2. Эффективная координация внедрения компонентов реформы публичного управления является ключевым элементом Стратегии. Достаточное координирование со стороны Премьер-министра и Государственной канцелярии – основополагающая предпосылка для комплекса реформ, которые окажут существенное влияние на внутренние правила и методы работы со всеми органами публичного управления на центральном и местном уровнях. Для координирования, мониторинга и оценки Стратегии на высоком уровне будет использоваться уже существующая платформа – Национальный совет по реформе публичного управления, возглавляемый Премьер-министром, но будут созданы и специфические инструменты в рамках государственной службы.
3. Мониторинг Стратегии будет осуществляться на двух взаимосвязанных уровнях. Сначала учреждения/подразделения, ответственные за координирование компонентов реформы, будут использовать собственные системы мониторинга путем налаживания механизма и назначения ответственных за сбор и анализ необходимых данных для расчета мониторинговых показателей, включенных в Стратегию и планы действий по ее реализации, и последующего составления отчета о достигнутых результатах.
4. Затем Государственная канцелярия рассмотрит мониторинговые отчеты и обеспечит координирование и мониторинг прогресса в реализации Стратегии. Платформой для осуществления этого процесса на уровне Государственной канцелярии будет секторный совет по реформе публичного управления, возглавляемый генеральным секретарем Правительства.
5. Ежегодно, до 1 марта, Государственная канцелярия будет представлять Правительству отчет о мониторинге внедрения Стратегии за предыдущий год.
6. Подразделения, ответственные за внедрение компонентов реформы, будут представлять Государственной канцелярии каждые полгода, до 10 числа месяца, непосредственно следующего за отчетным периодом, информационные справки о выполнении или невыполнении действий, предусмотренных планом действий. Государственная канцелярия будет обобщать и, до 20 числа того же месяца, распространять заинтересованным сторонам отчет о внедрении Стратегии.
7. Отчет о внедрении будет отражать обобщенные показатели прогресса по каждому компоненту в целом и по предусмотренным в Стратегии целям в отдельности, с данными об общем, частичном внедрении или невыполнении действий, а также детальное обобщение по ответственным учреждениям с отставанием по разделу внедрения.
8. Промежуточная оценка настоящей Стратегии будет произведена в конце 2018 года, а оценка ex-post - после 2020 года. Методология оценки будет разработана в соответствии с действующими нормативными актами.

1. <http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/post-2015/sdg-overview.html> [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Moldova-Rom.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_cpar_final_23.04.14_0.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/publication/briefing-book> [↑](#footnote-ref-6)
7. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l10109&from=RO> [↑](#footnote-ref-7)
8. <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434> [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp> [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm> [↑](#footnote-ref-11)
12. <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Methodology.pdf> [↑](#footnote-ref-12)
13. <http://expert-grup.org/en/biblioteca/item/1217-itb-2015&category=180> [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.opengovpartnership.org/country/moldova/irm> [↑](#footnote-ref-14)
15. <http://www.e-democracy.md/files/guvernare-democratie-16-ro.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
16. <http://www.ombudsman.md/sites/default/files/document/attachments/rom_raport_upr_0.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
17. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=346610&lang=2> [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://www.sigmaweb.org/about/#d.en.269129> [↑](#footnote-ref-18)
19. <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/746-studiu-analitic-privind-structura-administrativ-teritorial%C4%83-optimal%C4%83-pentru-republica-moldova&category=180> [↑](#footnote-ref-19)
20. <http://infoeuropa.md/moldova-la-cedo/> [↑](#footnote-ref-20)
21. (http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/sigma(2004)2) [↑](#footnote-ref-21)
22. http://ipre.md/portfolio/studiu-privind-mecanismul-de-coordonare-la-nivel-national-a-procesului-de-integrare-europeana-a-republicii-moldova/ [↑](#footnote-ref-22)
23. http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\_Competitiveness\_Report\_2015-2016.pdf [↑](#footnote-ref-23)
24. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/ghid-metodologic-privind-reingineria-serviciilor-publice> [↑](#footnote-ref-24)
25. <http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/more_info/pefa_assessment_2012-2014.pdf> [↑](#footnote-ref-25)