

**МОЛДАВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ДОКТОРСКАЯ ШКОЛА СОЦИАЛЬНЫХ НАУК И ОБРАЗОВАНИЯ**

На правах рукописи

У.Д.К.: 352.08:004:35.072.1(478) (043)

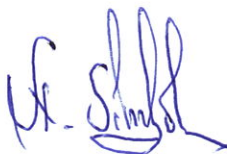
ГОТИШАН НИКОЛАЙ

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МЕСТНЫХ ПУБЛИЧНЫХ
УСЛУГ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

**СПЕЦИАЛЬНОСТЬ: 563.02. – ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ; ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ**

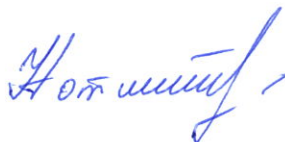
Диссертации на соискание ученой степени доктора административных наук

Научный руководитель :



СЫМБОТЯНУ Аурел,
доктор политических наук,
конференц-ар

Автор:



ГОТИШАН Николай

КИШИНЭУ, 2023

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
ȘCOALA DOCTORALĂ ȘTIINȚE SOCIALE ȘI ALE EDUCAȚIEI

Cu titlu de manuscris

CZU 352.08:004:35.072.1(478)(043)

GOTIȘAN NIKOLAI

**ORGANIZAREA ȘI PRESTAREA SERVICIILOR PUBLICE LA NIVEL
LOCAL ÎN CONTEXTUL DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE**

**SPECIALITATEA: 563.02. – ORGANIZAREA ȘI DIRIJAREA ÎN INSTITUTIILE
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE; SERVICII PUBLICE**

Teză de doctor în științe administrative

Conducător științific:

SÎMBOTEANU Aurel,
doctor în științe politice,
conferențiar universitar

Autor:

GOTIȘAN Nicolai

CHIȘINĂU, 2023

© **Gotișan Nicolai, 2023**

СОДЕРЖАНИЕ

ADNOTARE.....	5
ANNOTATION.....	6
АННОТАЦИЯ.....	7
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	8
СПИСОК СХЕМ.....	9
СПИСОК ТАБЛИЦ.....	10
ВВЕДЕНИЕ.....	11
1. ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ	22
1.1. Генезис и эволюция концептуальных трактовок понятия «публичные услуги»: историкографические аспекты.....	22
1.2. Параметры европейского опыта в организации и предоставления местных публичных услуг.....	37
1.3. Методологические основы и тенденции современных исследований системы местных публичных услуг.....	51
1.4. Выводы к главе 1.....	61
2. МЕСТНЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА.....	64
2.1. Институциональные и нормативно-правовые основы процесса организации и предоставления публичных услуг в Республике Молдова.....	64
2.2. Соотношение объёма и качества местных публичных услуг в условиях реформирования и децентрализации публичного управления.....	79
2.3. Влияние бюджетно-финансовой политики на административную способность предоставления качественных местных публичных услуг.....	95
2.4. Выводы к главе 2	109
3. МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА	111
3.1. Мотивационная политика оптимизации и реформирования системы публичных услуг на региональном уровне.....	111
3.2. Особенности региональной системы публичных услуг в АТО Гагаузии.....	124

3.3. Перспективы развития и модернизации системы публичных услуг органами местного публичного управления Республики Молдова.....	139
3.4. Выводы к главе 3.....	154
ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	156
БИБЛИОГРАФИЯ.....	161
ПРИЛОЖЕНИЯ	177
Приложение 1. Динамика институциональной структуры Правительства Республики Молдова 1990-2017-2021 годы.....	177
Приложение 2. Анализ соотношения сфер деятельности ОМПУ 1-го и 2-го уровней.....	178
Приложение 3. Внесённые изменения и дополнения в закон Республики Молдова № 436 от 28.12.2006 г «О местном публичном управлении»	180
Приложение 4. Соотношение сфер деятельности ОМПУ 1-го уровня к полномочиям Местного совета и Примара	187
Приложение 5. Институциональные субъекты региональной системы публичных услуг АТО Гагаузии	188
Приложение 6. Законодательные акты, имплементированные в процессе организации и предоставления публичных услуг на территории АТО Гагаузии	189
Приложение 7. Цели, задачи и действия триединой целевой структуры «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы»	190
ДЕКЛАРАЦИЯ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.....	194
РЕЗЮМЕ АВТОРА	195

ADNOTARE

Gotișan Nicolai, *Organizarea și prestarea serviciilor publice la nivel local în contextul descentralizării administrative*

Teza de doctor în științe administrative. Chișinău, 2023

Structura tezei: adnotare, introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 292 titluri, 19 diagrame, 5 tabele, 7 anexe, 150 pagini text de bază, 33 pagini text parte suplimentară. Rezultatele obținute sunt publicate în 7 lucrări științifice.

Cuvinte cheie: servicii publice, serviciile publice locale, descentralizare, administrație publică, autonomie locală, Republică Moldova, autorități publice locale, Carta europeană a autonomiei locale.

Domeniul de studiu: Științe sociale și economice.

Profilul științific: Științe administrative.

Scopul cercetării : studierea sistemică a procesului de organizare și prestare a serviciilor publice la nivel local orientat spre satisfacerea nevoilor populației prin perfecționarea activității autorităților administrației publice în contextul descentralizării administrative.

Obiectivele cercetării: studierea bazei teoretice și bibliografice a procesului de organizare și prestare a serviciilor publice locale de către autoritățile publice locale; analiza evoluției sistemului de servicii publice locale în vederea determinării principalelor tendințe de dezvoltare; studiul mecanismelor de interacțiune dintre autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale ale Republicii Moldova în materie de organizare și prestare a serviciilor publice; analiza experienței țărilor Uniunii Europene în materie de creștere a eficienței sistemului de servicii publice în vederea modernizării sistemului național de servicii publice; analiza particularităților organizării și prestării serviciilor publice în UTA Găgăuzia; identificarea tendințelor actuale în dezvoltarea serviciilor publice locale în contextul descentralizării și integrării europene.

Noutatea științifică și originalitatea lucrării este de a analiza mecanismele de interacțiune dintre autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale în materie de delimitare a puterilor și competențelor; determinarea perspectivelor de dezvoltare a sistemului național de servicii publice al Republicii Moldova, ținând cont de experiența formării și dezvoltării sistemului paneuropean de servicii publice; în studierea rolului sistemelor naționale de servicii publice ale țărilor Uniunii Europene în materie de modernizare; în studierea rolului actorilor instituționali în mecanismul de reglementare legală a organizării și prestării serviciilor publice locale; analiza factorilor politici regionale în problemele modernizării sistemului de servicii publice.

Problema științifică rezolvată în procesul de realizare a studiului este fundamentarea științifică a necesității de interacțiune între entitățile instituționale-organizatori ai prestării serviciilor publice locale și determinarea atribuțiilor și competențelor acestora în materie de modernizare a procesului de management al serviciilor locale.

Semnificația teoretică a studiului constă în studiul volumului și conținutului propriilor concepte despre procesul de organizare și furnizare a serviciilor publice locale; identificarea tiparelor și tendințelor moderne în modernizarea sistemelor naționale de servicii publice; în analiza conceptelor teoretice ale diversilor autori străini și cercetători naționali în problemele modernizării managementului serviciilor publice locale.

Valoarea aplicată a studiului este determinată de recomandările și propunerile finale care pot fi utilizate de către angajați și autoritățile publice locale pentru a îmbunătăți abilitățile de gestionare eficientă a proceselor organizaționale și de furnizare a serviciilor publice locale în practică; pentru implementarea experienței cercetate în activitățile practice de organizare a serviciilor publice îmbunătățite în vederea furnizării de servicii publice de o calitate superioară.

Implementarea rezultatelor științifice sa realizat prin publicarea articolelor de cercetare în reviste științifice de specialitate, participarea la conferințe internaționale, participarea practică a autorului la implementarea proiectelor de organizare și prestare a serviciilor publice locale în calitate de primar cu 5 mandate.

ANNOTATION

Gotisan Nikolay, Organization and provision of local public services in the context of administrative decentralization

Doctoral dissertation in administrative sciences. Chisinau, 2023

Dissertation structure: abstract, introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 292 titles, 19 diagrams, 5 tables, 7 appendices, 150 pages of main text and 33 pages of additional part. The results obtained are published in 7 scientific papers.

Key words: public services, local public services, decentralization, public administration, local autonomy, Republic of Moldova, local public administration, European Charter of Local Self-Government.

Field of study: Social and economic sciences.

Scientific profile: Public administration.

The purpose of the research: the systemic study of the process of organization and provision of public services at the local level oriented towards satisfying the needs of the population by perfecting the activity of public administration authorities in the context of administrative decentralization.

Research objectives: to study the theoretical and bibliographic basis of the process of organization and provision of local public services by local public authorities; analysis of the evolution of the system of local public services in order to determine the main development trends; study of the mechanisms of interaction between central public authorities and local public authorities of the Republic of Moldova in matters of organization and provision of public services; analysis of the experience of the countries of the European Union in matters of increasing the efficiency of the system of public services in order to modernize the national system of public services; analysis of the particularities of the organization and provision of public services in ATU Gagauzia; identification of current trends in the development of local public services in the context of decentralization and European integration.

The scientific novelty and originality of the work lies in the analysis of the mechanisms of interaction between central public authorities and local public authorities in matters of delimitation of powers and competencies; determining the prospects for the development of the national system of public services of the Republic of Moldova, taking into account the experience of the formation and development of the pan-European system of public services; in the study of the role of national systems of public services of the countries of the European Union in matters of modernization; in studying the role of institutional actors in the mechanism of legal regulation of the organization and provision of local public services; analysis of factors of regional policy in the issues of modernization of the system of public services.

The scientific problem solved in the process of conducting the study is the scientific substantiation of the need for interaction between the institutional entities-organizers of the provision of local public services and the determination of their powers and competencies in matters of modernizing the management process of local public administration bodies in the process of organizing and providing local public services.

The theoretical significance of the study lies in the study of the volume and content of their own concepts of the process of organizing and providing local public services; identifying patterns and modern trends in the modernization of national systems of public services; in the analysis of theoretical concepts of various foreign authors and national researchers in the issues of modernization of the management of local public services.

The applied value of the study is determined by the final recommendations and proposals that can be used by employees and local public authorities: to improve the skills of effective management of organizational processes and the provision of local public services in practice; for the implementation of the researched experience in the practical activities of the organization of improved public services in order to provide public services of a higher quality.

The implementation of scientific results was carried out through the publication of research articles in specialized scientific journals, participation in international conferences, the practical participation of the author in the implementation of projects for the organization and provision of local public services as a mayor with 5 mandates.

АННОТАЦИЯ

Готишан Николай, Организация и предоставление местных публичных услуг в контексте административной децентрализации
Докторская диссертация в области административных наук. Кишинев, 2023

Структура диссертации: аннотация, введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 292 наименований, 19 схем, 5 таблиц, 7 приложений, 150 страниц основного текста, 33 страницы дополнительной части. Полученные результаты опубликованы в 7 научных работах.

Ключевые слова: публичные услуги, местные публичные услуги, децентрализация, публичное управление, местная автономия, Республика Молдова, местное публичное управление, Европейская Хартия Местного Самоуправления.

Область исследования: Социальные и экономические науки.

Научный профиль: Публичное управление.

Целью исследования является комплексный анализ процесса организации и предоставления местных публичных услуг, направленных на удовлетворение потребностей населения посредством совершенствования деятельности органов публичного управления в контексте административной децентрализации.

Задачи исследования: исследование теоретической базы процесса организации и предоставления местных публичных услуг ОМПУ; анализ эволюции системы местных публичных услуг с целью определения основных тенденций развития; исследование механизмов взаимодействия ОЦПВ и ОМПУ Республики Молдова в вопросах организации и предоставления публичных услуг; анализ опыта стран Европейского Союза в вопросах повышения эффективности системы публичных услуг с целью модернизации национальной системы публичных услуг; анализ особенностей организации и предоставления публичных услуг в АТО Гагаузия; выявление современных тенденций развития местных публичных услуг в контексте децентрализации и евроинтеграции.

Научная новизна и оригинальность работы заключается в анализе механизмов взаимодействия ОЦПВ и ОМПУ в вопросах разграничения полномочий и компетенций; определения перспектив развития национальной системы публичных услуг Республики Молдова с учётом опыта становления и развития общеевропейской системы публичных услуг; в исследовании роли национальных систем публичных услуг стран Европейского Союза в вопросах модернизации; в изучении роли институциональных субъектов в механизме нормативно-правового регулирования организации и предоставления местных публичных услуг; анализ факторов политики регионального развития в вопросах модернизации системы публичных услуг.

Научная проблема, решённая в процессе проведения исследования, заключается в научном обосновании необходимости взаимодействия между институциональными субъектами-организаторами оказания местных публичных услуг и определения их полномочий и компетенций в вопросах модернизации процесса управления ОМПУ процессом организации и предоставления местных публичных услуг.

Теоретическая значимость исследования состоит в исследовании объёма и содержания собственных понятий процесса организации и предоставления местных публичных услуг; выявлении закономерностей и современных тенденций модернизации национальных систем публичных услуг; в анализе теоретических концепций различных зарубежных авторов и национальных исследователей в вопросах модернизации менеджмента местных публичных услуг.

Прикладная ценность исследования определяется итоговыми рекомендациями и предложениями, которые могут быть использованы работниками и ОМПУ для совершенствования навыков эффективного управления процессами организации и предоставления местных публичных услуг на практике; для интеграции исследованного опыта в практическую деятельность организации усовершенствованных общественных служб с целью предоставления публичных услуг более высокого качества.

Внедрение научных результатов осуществлялось посредством публикации статей исследования в специализированных научных журналах, участия на международных конференциях, практическом участии автора во внедрении проектов по организации и предоставлению местных публичных услуг в качестве примара с 5-тью мандатами.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

PM	- Республика Молдова
ООН	- Организация Объединённых Наций
ЕС	- Европейский Союз
ЕК	- Европейская комиссия
EXMC	- Европейская Хартия Местного Самоуправления
GIZ	- Немецкое Агентство по международному сотрудничеству
ГУ	- Государственное управление
ОЦПВ	- Органы центральной публичной власти
ОМПУ	- Органы местного публичного управления
АТЕ	- Автономно-территориальная единица
АТО	- Автономное территориальное образование
АРР	- Агентство регионального развития
НСПУ	- Национальная система публичных услуг
РСПУ	- Региональная система публичных услуг
ИСМПУ	-Институциональная система местных публичных услуг
ПУ	- Публичные услуги
СПУ	- система публичных услуг
МПУ	- Местные публичные услуги
CALM	- Конгресс местных властей Молдовы
ЮВЕ	- Юго-Восточной Европы (страны)
ЦВЕ	- Центрально-Восточной Европы (страны)
БФП	- Бюджетно-финансовая политика

СПИСОК СХЕМ

Схема 2.1. Дорожная карта исследования объекта «Национальная система публичных услуг Республики Молдова	64
Схема 2.2. Структура институциональной системы публичных услуг Республики Молдова.....	68
Схема 2.3. Сравнительный анализ динамики институциональной структуры Правительства Республики Молдова.....	70
Схема 2.4. Субъекты институциональной системы местных публичных услуг Республики Молдова.....	82
Схема 2.5. Факторы объёма и качества организации и предоставления местных публичных услуг в Республике Молдова.....	85
Схема 2.6. Периодизация эволюционной динамики модернизации институциональной системы МПУ Республики Молдова.....	89
Схема 2.7. Динамика внесения изменений и дополнений в закон «О местном публичном управлении» от 2006 года Республика Молдова в период 2007-2022.....	90
Схема 2.8. Уровни законодательного регулирования бюджетно-финансовой политики публичных услуг органов местного публичного управления Республики Молдова.....	99
Схема 2.9. Факторы внутренней и внешней среды бюджетно-финансовой политики.....	104
Схема 3.1. Структура компонентов мотивационной политики оптимизации и реформирования системы местных публичных услуг Республики Молдова.....	112
Схема 3.2. Схематическая структура плана действий по модернизации публичных услуг в Республике Молдова.....	116
Схема 3.3. Регионы развития публичных услуг по численности населения	118
Схема 3.4. Эволюция политики регионального развития местных публичных услуг Республики Молдова	119
Схема 3.5. Схема функционирования ОМПУ 1-го уровня в системе субъектов организации и предоставления местных публичных услуг в АТО Гагаузия.....	137
Схема 3.6. Институционально-функциональная структура Национальной системы публичных услуг Республики Молдова.....	140
Схема 3.7. Зоны ответственности и взаимодействия между ОЦПВ и ОМПУ в вопросах организации и предоставления публичных услуг в рамках НСПУ.	142
Схема 3.8. Синергия внешних и внутренних базовых предпосылок развития и модернизации системы публичных услуг органами местного публичного управления Республики Молдова.....	143
Схема 3.9. Соотношение разделов Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы – основы модернизации публичных услуг	147
Схема 3.10. Трехединая целевая структура Стратегии регионального развития публичных услуг Республики Молдова на 2022-2029 годы	151

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 2.1. Институциональная структура и нормативно-правовая основа публичных услуг органов местного публичного управления Республики Молдова.....	71
Таблица 2.2. Основные законодательные области регулирования объёма и качества местных публичных услуг с 1991 по 2020.....	87
Таблица 2.3. Динамика компетенций и полномочий организации и предоставления местных услуг органами местного публичного управления Республики Молдова.....	88
Таблица 2.4. Анализ соотношения сфер деятельности к компетенциям и полномочиям в области организации и предоставления местных публичных услуг органами местного публичного управления Республики Молдова 1-го уровня.....	94
Таблица 3.1. Сравнительный анализ государственных политик, имплементированных с качеством публичных услуг в Стратегиях децентрализации и реформирования публичного управления.....	123

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность предмета и темы исследования обусловлена тем, что система МПУ Республики Молдова, являясь составной частью единой национальной системы публичных услуг, играет важную роль в укреплении демократических принципов управления ОМПУ процессом организации и предоставления МПУ.

Национальная система публичных услуг Республики Молдова, представленная базовыми институциональными субъектами: ОЦПВ и ОМПУ, является основой стабильности государственного управления в решении насущных вопросов организации жизни общества. Качественное удовлетворение общественных потребностей населения страны в форме публичных услуг, обуславливает успешность и саморегулируемость системы государственного управления в экономической, социальной, образовательной, научной, духовно-нравственной сферах жизнеобеспечения.

Актуальность исследования организации и предоставления МПУ ОМПУ вызвана необходимостью поиска и реализации современных инновационных моделей оказания МПУ, которым в условиях реформирования и модернизации государственного публичного управления в Республике Молдова свойственны элементы цифровизации и оптимизации.

На наш взгляд, актуальность проведения исследований выбранной темы обусловлена синергией трёх факторов, обуславливающих модернизацию национальной системы публичных услуг, с присущими им соответствующими закономерностями, парадигмами, концепциями, теориями.

Первым фактором является тенденция европейского выбора модернизации Республики Молдова. Исследование солидного исторического опыта стран ЕС в конструировании единой и сбалансированной Европейской системы публичных услуг, с компонентами национальных систем публичных услуг, находящимися на разных уровнях функционирования, является ценной практикой в будущем для синхронизации систем публичных услуг. Изучение этого опыта предоставляет колоссальную возможность для Республики Молдова заимствовать, адаптировать и строить собственную, национально-ориентированную, прогрессивную систему публичных услуг без дополнительных финансовых, организационных и временных ресурсов. Подписание и ратификация «Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и с Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны» [48], подача официальной заявки на членство в Европейский Союз и утверждение 23 июня 2022 года Республики Молдова в статусе страны-кандидата на

вступление в Европейский Союз[13], являются дополнительной мотивацией соблюдения общеевропейских норм в процессе организации и предоставления публичных услуг.

Второй фактор вытекает из первого. Это необходимость исследования национальных процессов организации и предоставления публичных услуг в условиях реформирования и децентрализации публичного управления в Республике Молдова с целью синхронизации и интеграции национальной системы публичных услуг в общеевропейскую систему. Поиск современных и эффективных ресурсных моделей оказания МПУ; определение оптимального соотношения объёма к качеству организуемых и предоставляемых МПУ; исследование позитивных и негативных внутренних и внешних факторов, оказывающих влияние на процесс организации и предоставления МПУ ОМПУ, являются мощным организационно-политическим и финансово-экономическим стимулом для проведения научных исследований в этой области. Утверждение Правительством Республики Молдова 15 марта 2023 года «Стратегии реформы государственного управления на 2023-2030 годы» является дополнительной мотивацией исследования процессов организации и предоставления местных публичных услуг. [54]

Третьим фактором, определяющим высокую степень значимости проведения исследований в области организации и предоставления МПУ, является наличие скрытого потенциала в содержании политики регионального развития, в особенности, в области стимулирования мотивационной деятельности ОМПУ в оказании качественных, экономически целесообразных, научно-обоснованных видов МПУ. Утверждение «Национальной стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» обосновывает данный тезис. [58]

Актуальность исследования процесса организации и предоставления МПУ ОМПУ в контексте реформирования и административной децентрализации управления, в совокупности указанных направлений, смогут расширить перспективы развития и модернизации публичного управления как важнейшего институционального субъекта национальной системы публичных услуг.

Степень изученности и публикаций по теме представлена совокупностью разновекторных тем исследований системы публичных услуг отечественной и зарубежной наукой. По итогам анализа научных работ по теме публичных услуг, нами выявлены некоторые актуальные аспекты темы исследования. К основным относятся исследования эволюции системы публичных услуг, вопросы актуализации и систематизации содержания определения основного понятия «публичные услуги и его производных, а также вопросы конструирования универсальной классификационной системы публичных услуг. Обобщены исследования по реформированию системы публичных услуг и синхронизации этого

процесса с децентрализацией системы управления. Изучены исследования развития системы публичных услуг в историко-правовом и управленческо-государственном аспектах. Систематизированы исследования нормативно-правовых механизмов регулирования и институционально-субъектного обеспечения процесса организации и предоставления публичных услуг.

Анализ этимологической корректировки содержания понятия «публичная услуга» и исследование эволюции системы публичных услуг отражены в работах таких исследователей как Саутер В. [145], Гроут Пол [116], Карэл Давидса [102], Жиль Гюльельми [117], Платон М. [138,139], Сымботяну А. [154, 155] Динкэ Д. [106], Тинку В. [158], Бивол В. [95], Манда Л. и Манда С. [123], Аванесовой Г.А. [172], Погребинская В. А [250], Терещенко Л.К. [271], Понкин И.В» [251, 252], Костюков А.Н. [228], Барциц И.Н. [178].

Вопросы актуализации, систематизации и классификации публичных услуг анализировались в работах Ж. Ле Гранда [121], В. Заутэра [145], Ж.М. Понтье [253], Кандрина Н.А [222], Тихомиров Ю.А. [274], Меланина Е.Н. [235], Терещенко Л. К., [271], Профирий А. [142], Парлаги А., Ифтимойе К. [136]

Исследование механизмов нормативно-правового регулирования и обеспечения законодательными актами процесса оказания публичных услуг проводились такими авторами, как Хельмут Вольманн и Жерар Марку [170], Сымботяну А. [152], Александру И. и Матей Л. [84], Йоргован А. [119], Триф Н. [164, 165], Бордиан М. [96], Путило Н.В. [254], Гриценко Е.А. [207], Васильева А.Ф. [189].

Анализ реформирования, модернизации и децентрализации публичного управления системы публичных услуг и исследование децентрализации как процесса стимуляции организации и предоставления качественных публичных услуг отражено в работах Чихладзе Л.Т. [284], Ж. Веделя [193], Бребан [185], М. Эванс [111], Р. Драго [210], Дж. Дэвис [103, 211], Сымботяну А. [151] Манда К. и Манда С. [123], Нистор Л. [132], Александру И. и Попеску-Слэничану И. [82], Мокану В. [125, 126], Кастрашан Т. [98], Черкасов А. [283], Хутинаев И. Д. [281].

Роль и влияние центральных органов государственной власти на процесс организации и предоставления МПУ исследован в работах Дюги Л. [108], Вёлкера М. [167], Ахтенберга Н. [85], Килина А.Ф. [226], Рихтера И. и Шупперта Г.Ф. [256], Диллинджер У. [105], Ручелман Л. [143], Осбом Д. и Геблер Е. [135], Сымботяну А. [152, 153], Тинку В. [158], Osadci A. и Furdui V. [134].

Направления исследований в области модернизации, оптимизации системы публичных услуг отражены в работах Садлера Д. [262], Грече К. [115], Мачковиц Л. [122], Курляндской Г.И. [230], Георгица Т. [114], Беженару К. [91], Порческу Н. [141], Новак Н., Чербу А. [133].

Влияние бюджетно-финансовой политики государства на систему публичных услуг проанализированы в работах Стивена Дж. Бейли [87, 90], Жд. Уилсон [169], Вадхвани Е.Г. [168], Тинку В. [159].

В результате проведенного анализа было выявлено, что предмет исследования – организация и предоставление МПУ, нуждается в дальнейшем исследовании, обобщении и систематизации. Важными являются такие направления исследований, как комплексный анализ теоретической научной базы, посвященной нормативно-правовой регуляции институциональной системы публичных услуг; исследование факторов модернизации, оптимизации субъектов и процесса организации и предоставления публичных услуг; анализ содержания и структуры бюджетно-финансовой политики государства. Необходим анализ соотношения объема к качеству организуемых и предоставляемых публичных услуг, поиск нераскрытых региональных ресурсов обеспечения качества предоставления местных публичных услуг ОМПУ и др.

Эти выводы и определили содержание цели и задач исследования по представленной тематике в области организации и предоставления МПУ ОМПУ в условиях реформирования и децентрализации публичного управления в Республике Молдова.

Целью исследования является комплексный анализ процесса организации и предоставления местных публичных услуг, направленных на удовлетворение потребностей населения посредством совершенствования деятельности органов публичного управления в контексте административной децентрализации.

Задачи исследования:

1. Исследование теоретических основ процесса организации и предоставления МПУ в контексте реформирования и административной децентрализации публичного управления.

2. Анализ методологической базы современных исследований системы МПУ для обеспечения комплексного подхода трактовки данной темы.

3. Проведение сравнительного анализа эволюции и современного состояния МПУ в различных странах Европейского Союза с устоявшейся демократией; в некоторых странах бывшего социалистического лагеря; в Прибалтийских странах.

4. Исследование нормативно-правовой базы регулирования организации и предоставления МПУ ОМПУ в Республике Молдова.

5. Проведение комплексного анализа институциональной основы процесса организации и предоставления МПУ Республики Молдова.

6. Анализ внутренних и внешних факторов модернизации МПУ ОМПУ контексте административной децентрализации публичного управления в Республике Молдова.

7. Оценка влияния бюджетно-финансовой политики на административную способность организации и предоставления МПУ ОМПУ Республики Молдова.

8. Проведение комплексного анализа региональной системы МПУ в АТО Гагаузии и выявление особенностей в контексте административной децентрализации публичного управления.

9. Анализ современных тенденций развития публичных услуг в контексте реализации современных стратегий регионального развития, децентрализации публичного управления и модернизации системы публичных услуг в Республике Молдова.

Гипотеза исследования основана на обосновании утверждения о возрастании роли различных механизмов и факторов: нормативно-правовых, институциональных, бюджетно-финансовых, соотношений объёма и качества, параметров мотивационной политики оптимизации и реформирования системы публичных услуг, особенностей влияния политики регионального развития на процесс организации и предоставления МПУ ОМПУ с целью модернизации социальной жизни общества.

Методология исследования вытекает из цели и задач, определивших методологический инструментарий исследования. Традиционные и инновационные методы исследования представляет собой синтез теоретических (анализа и синтеза, сравнения, абстрагирования и конкретизации, обобщения и формализации, индукции и дедукции, идеализации и аналогии) и эмпирических (анализ статистических данных и нормативных актов, постановка проблем и построение гипотез, наблюдение) методов исследования. Применённые в работе методы исследования использовались с соблюдением ряда принципов научного познания, таких как принцип объективности, целостности, системности, историзма.

К исследованию системы публичных услуг применены разнообразные методологические, концептуальные, исторически обусловленные научные подходы. В работе использованы всеобщие методы познания, общенаучные и специфические методы познания объекта исследования – местных публичных услуг.

Организационно-структурный метод был применён в исследовании институциональной структуры системы МПУ и в выявлении инвариантных совокупностей отношений между субъектами организации и предоставления МПУ. Этот метод исследования позволил выявить единые структурные закономерности преобразования характерных свойств субъектов организации и предоставления МПУ в инновационные приобретённые системообразующие свойства.

С помощью *функционального метода* был проделан анализ функциональных особенностей субъектов, организующих и предоставляющих МПУ. Этот метод исследования

позволил раскрыть в динамике функционал (инструментарий) всей единой системы публичных услуг, а также проанализировать закономерности единой гармонически функционирующей системы МПУ.

Исторический метод применён в процессе всестороннего исследования генезиса и эволюции концептуальных трактовок основного понятия «публичная услуга» и производных понятий, таких как «местная публичная услуга», «государственная публичная услуга». Данный метод использован при анализе эволюции нормативно-правовой базы Республики Молдова с момента обретения независимости, а также при исследовании динамики институциональной структуры субъектов организации и оказания публичных услуг и при анализе становления и развития региональной системы публичных услуг АТО Гагаузия.

Сравнительным методом исследования использован при анализе системы публичных услуг Европейских стран. В дополнении с методами анализа и синтеза, сравнительный метод позволил раскрыть особенности региональной системы публичных услуг АТО Гагаузии. Данный метод познания применён при сравнении разных концептуальных подходов к определению понятия «публичная услуга», а также при анализе различных подходов к классификационной парадигме публичных услуг.

Нормативно-правовой метод применён при анализе законодательной базы, что позволило понять природу и причины внесистемной дисгармонии между нормативно-правовыми актами Парламента Республики Молдова и нормативными актами Народного собрания АТО Гагаузии. С применением нормативно-правового метода исследования системы публичных услуг АТО Гагаузии удалось раскрыть незавершённость процесса оптимизации институциональной структуры Исполнительного комитета АТО Гагаузии.

Метод логического и причинного анализа позволил понять необходимость синхронизации национальной системы публичных услуг Республики Молдова с общеевропейской системой публичных услуг и выявить причинно-следственные связи между качеством национальных политик в области реформирования местного самоуправления, объёмом МПУ и состоянием их качества.

Метод системного анализа в совокупности с *эмпирическими методами анализа, наблюдения, выявления единичного и всеобщего*, в последствии *обобщения и обоснованного вывода*, позволили всесторонне провести исследование национальной системы публичных услуг, позволившие в итоге работы разработать ряд теоретических обобщений и практических рекомендаций по вопросам организации и предоставления МПУ ОМПУ Республики Молдова.

Научная новизна заключается в том, что представленное научное исследование содержит отличительные признаки по отношению к ранее проведённым исследованиям в

области организации и предоставления МПУ ОМПУ. Её суть заключается в попытке автора исследования выявить закономерности функционирования системы публичных услуг на различных административно-государственных уровнях: общеевропейском, в странах с развитой системой публичных услуг, в странах со статусом формирования и адаптации национальной системы публичных услуг с межгосударственными системами публичных услуг. Особенно важным, на наш взгляд, является комплексный факторный подход к анализу функционирования региональной системы публичных услуг в Республике Молдова в период реформирования и децентрализации публичного управления в преддверии проведения различных институциональных, административно-территориальных, региональных реформ.

Формулировка решаемой научной задачи, заложенная в исследовании, содержит необходимость научно-аналитически обосновать выводы о роли институциональных субъектов ОМПУ в организации и предоставлении МПУ в условиях функционирования общегосударственной национальной системы публичных услуг под влиянием различных внутренних и внешних, стационарных и переменных факторов в Республике Молдова.

Теоретическая значимость проведённого исследования процесса организации и предоставления МПУ ОМПУ в условиях реформирования и децентрализации публичного управления в Республике Молдова, состоит в углублении, расширении и обобщении фундаментальных понятий о системе публичных услуг: «услуга», «публичная услуга», «местная публичная услуга», «институциональный субъект публичной услуги», «фактор организации» и «фактор предоставления» местной публичной услуги. В процессе исследования выявлены закономерности функционирования системы МПУ в зависимости от соотношения объёма к качеству предоставляемых МПУ ОМПУ. Проанализирована структура институциональной системы МПУ Республики Молдова, выявлены закономерности взаимодействия ОМПУ с де-концентрированными и децентрализованными службами в вопросах организации и предоставления публичных услуг в условиях переменной изменчивости фактов среды.

Прикладная ценность исследования состоит в выявлении и обобщении имеющихся практических знаний о функционировании местных систем публичных услуг, а также выработке и предоставлении предложений, являющихся основанием для введения корректировки в законодательную базу, регулирующую систему компетенций между ОМПУ 1-го и 2-го уровня Республики Молдова. Исследованы, дополнены и обобщены практические выводы для представителей ОМПУ Республики Молдова о факторах и механизмах организации и предоставления МПУ в условиях реформирования и децентрализации публичного управления. Раскрыты особенности институциональной структуры и специфичность содержания законодательной сферы региональной системы публичных услуг

АТО Гагаузии, имеющих прикладное значение в вопросах синхронизации и корректировки взаимодействия ОЦПВ и ОМПУ Республики Молдова.

Научные результаты, выдвигаемые для защиты, заключаются в обосновании тезиса, утверждающего, что система публичных услуг представляет собой сложную многоуровневую функциональную социальную систему, подверженную влиянию различных национальных и международных факторов среды. В структуру предложенного тезиса включены следующие утверждения:

- интеграционная тенденция Республики Молдова в сообщество европейских стран предполагает проведение ОЦПВ и ОМПУ синхронизацию структурных, функциональных, законодательных, институциональных, финансовых, политик регионального развития, с целью модернизации национальной системы публичных услуг.

- оптимальная эффективная функциональность системы МПУ обуславливает модернизацию нормативно-правовой базы Республики Молдова, обеспечивающей регуляторную функцию деятельности ОЦПВ, в том числе, де-концентрированных и децентрализованных служб и ОМПУ.

- рациональная институциональная структура системы МПУ является основой оптимального соотношения объёма к качеству МПУ в условиях реформирования и децентрализации публичного управления.

- укрепление административной способности субъектов ОЦПВ и ОМПУ стимулирует мотивационную политику оптимизации и реформирования системы публичных услуг.

- научно-обоснованная бюджетно-финансовая и политика регионального развития определяют перспективы развития и модернизации системы местных публичных услуг Республики Молдова.

Внедрение научных результатов осуществлялось в теоретическом и эмпирическом аспектах. Теоретический аспект содержит проведение исследований и их публикацию в научных изданиях; участие в национальных и международных научно-практических конференциях по теме исследования МПУ. Применение результатов исследований осуществлялось на практике в период 5-ти следующих друг за другом мандатов примара, в период 8-ми летнего руководства Ассоциацией примаров АТО Гагаузии, сотрудничеством с CALM, принятием участия в работе специализированных комиссий Народного Собрания и Исполнительного комитета по выработке нормативно-правовых актов.

Краткое изложение разделов исследования. Научно-исследовательская работа составлена в соответствии с содержанием требований нормативно-правовой базы Республики Молдова и положений руководства по разработке докторских диссертаций.

Структура, содержание глав и параграфов соответствует теме, логике, цели и задачам научного исследования.

Научная работа включает в себя аннотацию на румынском, английском и русском языках; введение; три главы; общие выводы и рекомендации; библиографию из 292-х источников; 7 приложений.

Введение содержит информацию об актуальности и значении темы исследования для научной среды и практиков-организаторов предоставления публичных услуг; цель и задачи работы; гипотезу исследования и применённую методологию; обоснование новизны проведённого исследования и решаемую научную проблему; теоретическую и практическую значимость исследования. В итогах работы показаны результаты и сформулированы предлагаемые рекомендации.

Первая глава под названием «Историографические и теоретико-методологические аспекты исследования публичных услуг» включает в себя три параграфа.

Параграф 1.1. «Генезис и эволюция концептуальных трактовок понятия «публичные услуги»: историографические аспекты» включает исследования в области генезиса и эволюции понятия «публичная услуга» под углом различных концептуальных взглядов, доктрин, областей знаний, подходов к анализу, целеполаганий научных исследований.

В содержании Параграфа 1.2. «Параметры европейского опыта в организации и предоставлении местных публичных услуг» раскрывается практический опыт организации и предоставления публичных услуг в странах с различным уровнем социально-экономического уровня развития.

Параграф 1.3. «Методологические основы и тенденции современных исследований системы местных публичных услуг» представляет собой свод-анализ методологических подходов, принципов, методов, применяемых современной наукой в отслеживании тенденций современных исследований системы местных публичных услуг.

Первая глава завершается выводами, относительно современных концептуальных трактовок понятия «местные публичные услуги», о стратегической важности для Республики Молдова применения европейского опыта и о роли и значении современных научных исследований для модернизации национальной системы МПУ.

Вторая глава «Местные публичные услуги в контексте реформирования и децентрализации публичного управления Республики Молдова» состоит также из трёх параграфов.

В содержании Параграфа 2.1. «Нормативно-правовые и институциональные основы процесса организации и предоставления публичных услуг в Республике Молдова»

проанализирована динамика нормативно-правовой базы, представлены итоги сравнительного анализа институциональной структуры национальной системы МПУ.

Параграф 2.2. «Соотношение объёма к качеству местных публичных услуг в условиях реформирования и децентрализации публичного управления» включает в себя анализ понятия «объём» и «качество» публичной услуги; исследования субъектов институциональной системы МПУ и установление внутренних взаимосвязей между объёмом и качеством публичных услуг;

В Параграфе 2.3. «Влияние бюджетно-финансовой политики на административную способность предоставления качественных местных публичных услуг» анализируются понятия «бюджетно-финансовая политика» и «административная способность» ОМПУ Республики Молдова. Выявляются и обобщаются противоречия в законодательстве Республики Молдова, регулирующие бюджетно-финансовую политику в области организации и предоставления МПУ.

В завершении второй главы представлены выводы, обобщающие итоги реформирования и децентрализации публичного управления в области нормативно-правового регулирования бюджетной политики, направленные на модернизацию национальной системы публичных услуг Республики Молдова.

Третья глава «Политика регионального развития Республики Молдова в области модернизации системы публичных услуг» посвящена анализу о роли и значении политики регионального развития в вопросах модернизации системы МПУ.

В Параграфе 3.1. «Мотивационная политика оптимизации и реформирования системы публичных услуг на региональном уровне» представлены итоги исследований синергии мотивационной политики ОМПУ, политики регионального развития, со стратегиями реформирования публичного управления и децентрализации публичного управления, в процессе модернизации национальной системы публичных услуг Республики Молдова.

Параграф 3.2. «Особенности региональной системы публичных услуг в АТО Гагаузии» посвящён исследованию региональной системы публичных услуг АТО Гагаузии, как системного компонента единой национальной системы публичных услуг Республики Молдова. Исследованы механизмы взаимовлияния между региональными институциональными субъектами и де-концентрированными службами по вопросам взаимодействия в процессе организации и предоставления публичных услуг.

В параграфе 3.3. «Перспективы развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ Республики Молдова» проанализированы перспективы развития и модернизации системы публичных услуг в первичном и вторичном секторе институциональными субъектами ОЦПВ и ОМПУ Республики Молдова.

В завершении третьей главы представлены итоги выводов, раскрывающие перспективы тесной синхронизации государственных стратегий реформирования местного публичного управления в области модернизации процесса организации и предоставления МПУ.

В **Общих выводах и рекомендациях** отражен синтез теоретико-практических результатов исследований процесса организации и предоставления ОМПУ МПУ в контексте реформирования и модернизации публичного управления в Республике Молдова по 8-ми областям и направлениям проведённых исследований.

1. ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

1.1. Генезис и эволюция концептуальных трактовок понятия «публичные услуги»: историографические аспекты

Наряду с наличием множества проблем у ОМПУ, организация и предоставление МПУ в контексте административной децентрализации, является ключевой задачей. Анализ существующей системы публичных услуг, изучение нормативно-правового регулирования и факторов модернизации, исследование институционализации субъектов организации и предоставления услуг, проведение сравнительной характеристики соответствия бюджетно-финансовых ресурсов процессу административной децентрализации публичного управления, изучение специфики региональных систем МПУ и систематизация их положительного опыта, требуют пристального внимания исследовательской науки.

Темы научных исследований в области организации и предоставлении МПУ в контексте административных реформ, являются актуальной исследовательской темой во многих странах мира. Подтверждением этого тезиса являются многочисленные изыскания в нашей стране и в зарубежных странах, в классических научных трудах и в современных исследованиях. Различна и тематика исследований в этой области: от генезиса и эволюции понятия «публичных услуг»; роли регуляторных функций органов центральной государственной власти и ОМПУ; от классификационных трактовок до анализа современных научных концепций «социализации» и генезиса гиперглобальной мировой системы публичных услуг.

Система МПУ исследуется под разными доктринальными взглядами: административными, правовыми, культурными, социальными, экономическими, политическими, идеологическими, рыночными, научно-теоретическими и сугубо практическими. Исследователи генерируют различные целеполагания в своих работах: от стремления доказать сугубо государственную зону ответственности за качество публичных услуг до перекладывания мер ответственности за качество публичных услуг стихийным рыночным механизмам регулирования. Крайне широкий тематический, исторический, географический, научно-концептуальный диапазон научных работ является доказательством значимости темы исследований. Изучение внутренних механизмов функционирования системы публичных услуг в структурной иерархии современной цивилизации играет фундаментальную роль в определении качества жизни людей, которая является определяющим фактором успешности, фундаментальности, состоятельности,

функциональности и будущности отдельно взятого государства, государственной формации группы стран или глобальных центров развития мировой экономики.

В научной среде в различных областях знаний в определениях объёма и содержания понятия «услуга», «публичная услуга», «государственная услуга», «местные публичные услуги» сохраняются множественные интерпретации. Каждый раздел науки анализирует специфические грани объекта исследования, с использованием своего инструментального набора понятий, механизмов и закономерностей.

В языкознании, в словаре Ожегова, понятие «услуга» обозначено как «действие, приносящее пользу, помощь другому», [246, стр.729] а понятие «публичный» обозначает «открытое совершение общественного действия в присутствии публики». [246, стр. 547] Далее, понятие «местный» означает: «...относящийся только к определённой местности, не общий; не общегосударственный, действующий или имеющий значение в пределах определённой территории...». [246, стр.298] Посредством синтеза выводим обобщённое понятие: местная публичная услуга – это открыто совершаемое общественное действие, имеющее значение в пределах определённой территории в присутствии публики и направленное на принесение пользы или оказание помощи сообществу с присущими основополагающими характерными признаками. К таковым признакам относятся, во-первых, публичные услуги – это публично общественное действие; во-вторых, для совершения публичной услуги необходимо наличие субъекта, совершающего действие, и объекта, на кого направлено это действие; в-третьих, конечной целью совершаемого публично общественного действия является польза, помощь другому, но не вред.

В области экономических знаний, существует своя интерпретация понятия «услуга». В переводе с английского, услуга означает – service (сервис, обслуживание). В содержание понятия «услуга» включают многообразие видов деятельности, направленные на изменение качества уже имеющегося нематериального продукта в сферах «бытового, коммунального, транспортного обслуживания, предоставления услуг в области обучения, лечения, культурно-воспитательной работы, ухода за детьми и престарелыми». [255, стр.479]

В области правоведческих знаний, под понятием «услуга» понимают «предпринимательскую деятельность гражданина или юридического лица, направленную на удовлетворение потребностей других лиц, кроме деятельности, осуществляемой на основе трудовых правоотношений». [184]

Существенным, на наш взгляд, является и территориально-страноведческий подход к анализу понятий «услуга», «публичные услуги», «местные публичные услуги». Считаем важным для научного обобщения изучение мирового аналитического опыта индивидуальных систем публичных услуг различных территорий, государств, союзов или

содружеств стран, имеющих различную политико-экономическую и социально-культурную историю развития, который послужит основанием для модернизации национальных систем публичных услуг.

Анализ публичных услуг в общеевропейских официальных источниках является важным направлением в исследовании. В правоприменительной доктринальной плоскости, в законодательных актах Европейского союза (ЕС) публичные услуги определяются как «услуги общего экономического интереса», «представляющие собой экономическую деятельность, которую органы публичного управления определяют как имеющую особенно важное значение для граждан и которая не осуществлялась бы, если бы не имело место вмешательства со стороны публичного сектора». [14, 15]

В официальном документе – Зелёной книге Еврокомиссии, оговариваются специальные обязательства и требования качества к поставщикам публичных услуг на общеевропейском, национальном, муниципальном административных уровнях, к которым относятся: обеспечение единого и всеобщего доступа/права каждого гражданина к определённым службам (услугам); полный территориальный охват и доступность цены на публичную услугу; соблюдение принципов объективности, прозрачности, недискриминации и пропорциональности. [5, 7]

Интеграционные процессы в рамках единого историко-географического, финансово-экономического и социокультурного пространства ЕС послужили началом формирования единой общеевропейской доктрины публичных услуг. В Актах Европейского союза, в специальном Протоколе № 26 «О службах общего значения» [10, 12,] и в Актах Европейской комиссии [5, 7, 9], вместо понятия «публичные услуги» используется собирательное понятие «службы общего значения» (англ.: services of general interest, SGI; фр.: services d'intret general; нем.: Dienste von allgemeinen Interesse), что можно перевести, как государственные, общедоступные, общественные, публичные услуги.

Проблему отсутствия единого определения понятия универсальных (публичных) служб (услуг) в европейской науке отразил в своих исследованиях Саутер В. [145]

Определение понятия «публичных услуг» зафиксировано в нормативно-правовых актах стран ЕС. В пункте 3, статьи 1, закона «О публичных услугах» 2012 года Великобритании говорится, что государство «...осуществляет правовое регулирование некоторых вопросов, касающихся предоставления публичных услуг органами публичного управления, в том числе, посредством их закупки у частных поставщиков». [21]

Изучение публичных услуг широко представлено в современной науке, где исследователи дают свою интерпретацию относительно исследуемой темы. Исследование эволюции государственных услуг в Средние века провела Погребинская В.А. в работе

«Социально-экономическое развитие города в Средние века». [250] Анализ развития публичных услуг в эпоху Возрождения, Просвещения и Нового времени среди зарубежных исследователей провёл Карэла Давидса в своей работе «Public Services in Early Modern European Towns: An Agenda for Further Research», [102] Автор проводит системный и обширный анализ не только эволюции, но и факторов, обусловивших развитие системы публичных услуг в разные исторические эпохи.

Определение понятия «публичные услуги» и роли рыночных механизмов в определении субъекта-организатора услуг исследовал Пол Гроут. Он утверждал, что «совокупность услуг, предоставляемых группам лиц при активном участии публичной власти в их предоставлении, финансировании и регулировании, когда существует возможность того, что рынок не в состоянии будет справиться с предоставлением такого рода услуг самостоятельно». [116]

Исследователь Жиль Гюльельми пришёл к выводу, что: «Государство в целом и органы публичной власти имеют одной из своих целей своего функционирования – это обеспечение социального оптимума путём издания правовых норм, направленных на упорядочение общественных отношений и предоставления публичных услуг, направленных на удовлетворение коллективных потребностей общества». [117]

Основатель первоначальной концепции «публичных служб» (фр.: *service public*) Л. Дюги обобщил свои исследования в концепцию, в которой обосновал, что деятельность государства должна быть направлена на исполнение основной функции – государственного вмешательства в общественные процессы на основании законности. В последствии, принципы Л. Дюги, относительно доминирования идеи государственной природы организации и предоставления публичных услуг, легли в основу французской теории права и привели к появлению целой «школы публичных служб». [108]

Научный вклад в классификацию государственных услуг, исследование их отличительных признаков от других видов публичных услуг, проделано несколькими европейскими исследователями. В их числе и работа Ж. Ле Гранда «Equality and Choice in Public Services In: Social research». [121] Исследования системы классификации публичных услуг по критерию отрасли применения, их роли и места в инфраструктуре местного сообщества, представлены В. Заутэром в работе: «Public Services in EU». [145] Ж.М. Понтье внёс весомый вклад в анализ классификационной структуры системы публичных услуг современной Франции и в анализ природы организационных и материальных аспектов публичной службы. [253] Отличительные классификационные подходы к публичным услугам присущи исследователям из Германии, которые рассматривают публичные услуги как виды государственного управления (воздействия). Так, они различают благоприятное

государственно-управленческое воздействие, обеспечивающие нормальную жизнедеятельность (позитивные управление) и негативное государственное-управленческое воздействие (сдерживающее, запрещающее). Этот подход к исследованию публичных услуг и особенностях немецкого позитивного государственного управления в историко-правовом аспекте применял Вёлкер М. [167] Исследованию видов государственного управления в Германии и, как следствие, видов публичных услуг, посвящены работы Килина А.Ф. [226], Рихтера И. и Шупперта Г.Ф. [256], Ахтенберга Н. [85]

Исследование правовых компетенций органов центральной государственной власти (ОЦГВ) и ОМПУ в вопросах определения зон ответственности при организации и предоставлении публичных услуг, а также анализ процессов непосредственного участия государственных органов в управлении публичными услугами, предоставили У. Диллинджер в работе «Better Urban Services. Finding the Right Incentives» [105] и Ручелман Л. в работе: «A workbook in redesigning public services». [143] Анализ вопросов правового обеспечения процесса организации и предоставления публичных услуг и анализ содержания понятия «государственные услуги» в сравнительно-обобщённом понимании в странах ЕС, представлен авторами Хельмут Воллманн и Жерар Марку в работе «The provision of public services in Europe». [170]

Среди западноевропейских исследователей проблем модернизации системы государственных услуг можно отметить работу Садлера Д. «Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании». [262] Автор исследует этапы совершенствования государственных услуг, а также вопросы стандартизации и модернизации с целью повышения эффективности системы государственных услуг. Анализ монополизации государственных услуг, как фактора модернизации, посредством делегирования полномочий по организации и предоставлению публичных услуг частным компаниям в форме государственно-частного партнёрства, проделала Карстена Греше в работе «Contracting for public services». [115] Далее эту же тему продолжил исследователь Мачковиц К. в работе «The Railways at the Crossroads of Liberalisation and Public Service In: EPPP». [122] Автор анализирует проблемы повышения тарифов в случае передачи права предоставления публичных услуг частным агентам. Эта тематика исследований в последнее время особенно важна для Республики Молдова в свете происходящих изменений в системе публичных услуг.

Существенный вклад в исследование модернизации публичных услуг стало внедрение новых информационных технологий, нашедших своё отражение в справочнике исследований Албу Е. в области электронных услуг в государственном секторе, где

представлены анализы стратегий модернизации государственных услуг, а также практический опыт некоторых государств. [81]

Исследование процесса организации и предоставления публичных услуг, а также выявление новых неспецифичных явлений и факторов модернизации данного процесса, является особенно актуальным для европейской науки. О целесообразности и дозированной централизации отмечает Чихладзе Л.Т в работе «Местное самоуправление и местное управление в государствах-участниках содружества независимых государств: теория, практика и тенденции развития». [284] Процессы децентрализации исследованы Ж. Веделем в своей работе «Административное право Франции», [193] где автор приводит аргументы в пользу необходимости децентрализационных процессов в государстве.

Бребан Г. в своей работе «Французское административное право» объединяет децентрализацию и концентрацию в один общественный процесс по «...перемещению властных полномочий из центра на места». [185] М. Эванс в работе «Gordon Brown and public management reform - a project in search of a 'big idea'» [111] исследует влияние процессов децентрализации и региональных особенностей на систему публичных услуг. Французский исследователь Драго Р. исследует соподчинённость должностных лиц, отмечая, что «де-концентрация подразумевает наличие местных органов, зависящих от правительства функционально и в порядке подчиненности их должностных лиц». [210]

Изучение процессов приватизации в сфере публичных услуг – ещё одна интересующая область познания, которая ознаменовала целую эпоху в развитии системы публичных услуг в условиях «нового публичного менеджмента». Осбом Д. и Геблер Е. (D. Osborne, T. Gaebler) определяют «New Public Management» как «...концепцию, ориентированную на эффективность и результативность процесса государственного управления во всех его формах – экономической, социальной, организационной. [135] Дж. Дэвис и Маркис К. в своём исследовании «Private-sector participation in the water and sanitation sector» [103, 211] рассматривают положительные аспекты от передачи публичных услуг в области водоснабжения и благоустройства в ведение операторов частного сектора. Эту тематику исследуют Ж.К. Гарсия-Замор и Ноул С. в работе «Privatization of Public Services in Leipzig», [113] где автор анализирует результаты приватизации публичных услуг в Германии.

Исследование проблем управления публичными финансами с помощью инновационных подходов нашли своё отражение в работе Стивена Дж. Бейли. «Innovations in Financing Public Services. Palgrave Macmillan». [87] Эту же тематику анализирует Жд. Уилсон в работе «Wilson J. Financial Management for the Public Services». [169] Результаты исследования стратегического управления государственными услугами представлены Поллом Джойсом в работе «Strategic management for public services». [120] Анализ

межмуниципального сотрудничества в области совместной организации и оказания публичных услуг гражданам продемонстрирован Вадхвани Е.Г в статье «Achieving Greater Inter-Local Equity in Financing Municipal Services». [168]

Широкое распространение получили исследования новой формы оказания публичных услуг в «единых окнах», интегрировавшие оказание нескольких видов публичных услуг в одном центре. Исследованию явлений внутренней и внешней реорганизации посвящена работа немецкого исследователя, доктора права, Вольмана Х. Он утверждает, что: «...в системе публичного управления Германии местные власти выполняют львиную долю публичных административных (исполнительных) функций. Именно они оказались раньше всех перед лицом необходимости радикальных изменений и модернизации административных структур и персонала». [195]

Обобщая краткий анализ работ западноевропейских исследователей, в целом можно констатировать, что, во-первых, тематика научных поисков отражает нынешнее состояние и уровень развития системы публичных услуг в странах ЕС; во-вторых, направления современных исследований в ЕС сфокусированы на поиске инновационных механизмов организации и предоставления публичных услуг.

На исследование системы публичных услуг ЕС обращено внимание не только европейской науки. Российские исследователи также уделяют пристальное внимание изучению передовых форм и методов организации и предоставления публичных услуг в Европе. В особенности, многогранно представлены работы в области сравнительно-правовой характеристики регулирования национальных систем публичных услуг.

Помимо изучения европейского опыта по оказанию публичных услуг, российские исследователи анализируют и другие концептуальные грани системы публичных услуг. Анализ объёма и содержания понятий «услуга», «государственная услуга», «публичная услуга» широко представлен исследователями. Терещенко Л.К. в своей работе: «Услуги: государственные, публичные, социальные», [271] анализируя публичные услуги, приходит к выводу, что неверно смешивать публичные и государственные услуги. Автор считает, что отличительным признаком государственных услуг является наличие государственного органа, оказывающего услугу. При этом она считает, что ОМПУ не являются субъектами государственной власти.

Понкин И.В, согласно своей концепции, анализирует своё определение понятия публичных услуг. «Публичные услуги, уверяет Понкин И.В., это реализуемая в рамках публичного управления в публичных интересах ингерентная для органов публичной власти деятельность и результат такой деятельности по предметам, находящимся в исключительной компетенции публичного управления...» По мнению этого автора, объём понятия

«публичные услуги» включает в себя понятие «государственные услуги» и «муниципальные услуги» и имеет непосредственное отношение к публичной власти для реализации своих государственных функций по организации и предоставлению публичных услуг. [251, 252] Анализ правовых документов, регулирующих организацию и предоставление публичных услуг Понкин И.В. провёл в работе «Понятие публичных услуг». [251] Автор обращается к изучению документов Европейского союза [14], законодательных актов Великобритании [21], Австралии [4], Колумбии [3], России [41].

В исследовании «Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормального закрепления» Путило Н.В. утверждает, что: «Государственные услуги – это сфера реализации частного интереса в публично-правовых отношениях..., а «публичные услуги» – это обобщённое понятие, используемое исключительно в целях научного познания и обозначения некоего «совокупного государственного продукта». Автор утверждает, что в объём понятия «публичная услуга» входят понятия «государственная» и «муниципальная» (местная) услуга: «публичная (государственная или муниципальная) услуга представляет собой деятельность соответствующего государственного или муниципального органа управления, осуществляемую по обращению заявителя в рамках компетенции этого органа и направленную на удовлетворение потребностей заявителя, которым может выступать как физическое, так и юридическое лицо, в разных сферах общественной жизни». В работе также представлен комплексный анализ правовой тематики публичных услуг через теоретико-правовую доктрину. [254, стр.89]

Кандрина Н.А. считает, что «категория «публичных услуг является наиболее широкой по отношению к категориям «социальные услуги», «государственные услуги» и «муниципальные услуги». [222] При этом автор предлагает не различать социальные услуги, предоставляемые ОМПУ и ОЦПВ, в то время как «государственные услуги» либо «муниципальные услуги» чётко фиксируют авторство субъекта. Исследователь Нестеров А.В. предлагает свою интерпретацию определения понятия «социальных услуг», предлагая социальными назвать все общественные услуги. [243] Костюкова А.Н. же считает, что «к публичным услугам следует относить не только государственные услуги, но и какие-либо иные, оказываемые неограниченному кругу лиц в целях удовлетворения публичного интереса». [228]

Исследователь Тихомиров Ю.А. считает, что под «публичной услугой надо понимать совершение действий, уполномоченных субъектом для удовлетворения потребностей и прав других лиц». [274] В работе: «Публичные услуги: спрос общества и реализующие его институты» [273], автор анализирует вопросы классификации и роль субъектов, отвечающих за организацию и предоставление публичных услуг. Итоги исследований механизмов,

касающихся регулирования и обеспечения организации и предоставления публичных услуг, автор представил в работе «Публичные услуги и право: научно-практическое пособие». [272]

Анализ нормативно-правовых актов, обеспечивающих оказание публичных услуг, исследовал Гриценко Е.В. в работе «Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник». [207] Также анализу зарубежного опыта правового регулирования публичных услуг посвящена работа Васильевой А. Ф.: «Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг». [189]

Исследование эволюции зарождения явления «услуга», «публичная услуга» детально представлена исследователем Аванесовой Г.А. в монографии «Сервисная деятельность: Историческая и современная практика, предпринимательство, менеджмент». Автор анализирует первые письменные свидетельства о деятельности древних цивилизаций в период между 4-ым тысячелетием до н.э. и до 5-го века н.э., где впервые упоминается о понятии «услуга» и «публичная услуга» в древних письменных правовых кодексах – законах царя Хаммурапи (1792 – 1750 гг. до н.э.) в Вавилоне. [172] Другие исследователи, касаясь анализа этой тематике публичных услуг, утверждают, что «Публичные услуги оказывались органами власти с древнейших времен: услуги по охране и сопровождению торговых караванов, по строительству систем водоснабжения населённых пунктов, строительству и содержанию дорог и мостов, по помолу зерна на государственных мельницах, помощь в развитии ремесел и др.». [251, стр.137]

Анализ характерных проблем в государственных органах, возникающих при проведении административных реформ, представлен Повным Д.А. в работе: «Понятие «государственная услуга». [249] Автор раскрывает значимость административных реформ, разработки комплекса административных регламентов и государственных стандартов качества публичных услуг. Морозова Е.В. провела анализ основных признаков понятия государственные услуги и выявила основные характерные признаки государственных услуг в исследовании «Публичные услуги: теоретико-правовой аспект», [241] среди которых: источник финансирования, полномочия субъекта организации услуги, цель предоставления. О роли государства, как «сервисного» субъекта, в предоставлении публичных услуг анализируют Руденко И.А. в работе: «Понятие и сущность государственной услуги» [258] и Пименов С.В. в работе «Понятие «государственные услуги» и его содержание». [247] Исследованиями о роли государства в генезисе публичных услуг, в том числе и государственных, занимались: Бесчастнова Л. В. [181], Голубева А. А. [199], Докучаева И. М. [209], Жукова Т. В. [214], Киселева Н. В. [227], Рычкова И. Н. [261], Шайдуров С. Н. [287], Шаблова Е. Г. [286], Езекян А.П. [213], Зайнашева З.Г. [217].

В работах российских исследователей широко представлен анализ классификационных систем. По мнению Аванесовой Г.А., первые попытки классификации публичных услуг, были предприняты ещё в древнем Вавилоне [172], где услуги классифицировались по видам деятельности и по мере зарождения. Своё видение причин разнообразия публичных услуг Манохин В. М. обосновал в работе «Хозяйственное обслуживание организаций и граждан» - «...организациям и гражданам оказывается множество услуг разных видов, а в перспективе их станет еще больше на базе растущих запросов и повышения материального и культурного уровня населения». [237]

В работе «Классификация публичных услуг», Маланина Е.Н. анализирует специфические черты и критерии классификации публичных услуг, как правовой категории, по различным критериям: по областям реализации, субъектам, предоставляющим услуги, по получателям и отраслям публичных услуг. В итоге, автор синтезирует вывод о практической значимости этих исследований: «Решение задачи по четкой классификации публичных услуг позволит преодолеть существующие бессистемность и противоречивость в работе законодателя по дальнейшему развитию механизма правового регулирования государственных, муниципальных и иных видов услуг в различных сферах жизнедеятельности общества». [235]

Сравнительный анализ исследований классификаций публичных услуг проведён авторами: Васильевой А.Ф. в работе «Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России» [190], где анализируется классификация публичных услуг с правовой точки зрения, используя критерии правового статуса субъекта, оказывающего публичные услуги. Винницкий А.В. в своей работе «Публичные услуги в ЕС и России: конституционные основы и законодательное регулирование» [194], представил разнообразные критерии классификации публичных услуг в наивысшие категории экономического и неэкономического характера, присущие европейской практике дифференциации публичных услуг.

Исследованы и другие подходы к классификации публичных услуг. К примеру, Терещенко Л.К., в работе «Услуги: государственные, публичные, социальные» [271] классифицирует государственные и публичные услуги по субъекту, оказывающему публичные услуги. Тихомиров Ю.А. по результатам анализа системы публичных услуг во Франции, выделяет три основные категории публичных служб: государственные (юстиция, государственные финансы, национальная оборона); социальные и культурные (образование, здравоохранение, социальная защита культура и спорт); службы экономического характера (публичные торгово-промышленные службы). [272] Исаков А.Р. в работе «Государственные услуги и их классификация» исследовал значение классификации публичных услуг

«непрерывный учет и систематизация услуг, оказываемых государством, служит необходимым условием повышения качества жизни населения». [219] Тематике дифференциации публичных услуг посвящены работы и других исследователей Бесчастновой Л.В. [181], Масловской М.В. [238], Лаптевой А.М. [232].

Вопросы организации и предоставления публичных услуг проанализированы многими исследователями. Тематика децентрализации представлена многими исследователями. Тихомиров Ю.А., считает, что: «Децентрализация управления – это процесс расширения и укрепления прав и полномочий административно- территориальных единиц или низших органов и организаций при одновременном сужении прав и полномочий соответствующего центра». [273] Черкасов А. в своём исследовании «Сравнительное местное управление: теория и практика» [283] подчёркивает, что «децентрализация – это передача центром отдельных властных полномочий местным органам власти». Автор даёт и определение процессу концентрации, отмечая, что «...это предоставление полномочий чиновникам, назначаемым из центра, или дробление власти одного уровня». Хутинаева И. Д. в исследовании «Децентрализация государственной власти как элемент теории институционализации» [281], проводит функциональный анализ деятельности органов исполнительной власти и доказывает необходимость модернизации деятельности органов публичной власти через процессы дерегулирования и децентрализации.

Тютин Д.В. в работе «Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей» [276] анализирует причины возникновения новых концепций управления. Он утверждает, что: «Ограниченность ресурсов развития общественного сектора требует применения лучших практик управления, обеспечивающих эффективность и результативность деятельности». Итоги исследования о необходимости соблюдения минимальных требований к предоставлению универсальных европейских услуг любому пользователю по доступной цене провёл исследование Тихомиров Ю.А. в работе: «Публичные услуги и право». [272]

Проведя краткий итог тематике российских исследователей, отметим, что в общем объёме исследователей высока доля работ, анализирующих европейский опыт становления системы публичных услуг через сравнительную призму. [212] Также выделим научные исследования, направленные на поиск стимулирующих факторов развития системы публичных услуг через модернизацию правовой государственной системы.

Всесторонние аналитические исследования системы МПУ проводятся и в Румынии, и в Республике Молдова. Анализ показал, что в научных работах обеих стран много схожего. Это и схожая тематика исследований, научная направленность на исследование практических результатов организации и предоставления публичных услуг, аналогичные

доктринальные подходы к классификации системы публичных услуг. На идентичность тематики исследований обеих стран влияют два фактора. Во-первых, это единая историко-эволюционная общность развития территорий обеих стран. Во-вторых, схожие, присущи обоим государствам проблемы по модернизации и интеграции национальных систем публичных услуг в общеевропейскую систему публичных услуг.

Анализируя работу румынского исследователя Динкэ Д. «*Serviciile publice locale din România. Evoluție și reforme*» о зарождении и эволюции государственных услуг с древнейших времён до современности [106], исследователь Тинку В. формулирует актуальный вывод: «...многие выводы и рекомендации в этой работе полностью применимы и к нашему государству». [158] Проводя анализ тематики исследований, находим доказательства этим аргументам. К примеру, содержание понятий о государственных услугах и о методах их организации и предоставления, анализировались румынскими учёными Александру И. и Матей Л. в работе: «*Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. Management*». [84]

Анализом проблем оказания публичных услуг, предоставляемым ОМПУ в аспектах децентрализации и де-концентрации, занимался румынский исследователь Динкэ Д. в своих исследованиях «*Servicii publice și dezvoltare locală*». [107] Изучению данной тематики посвятили себя Манда К. и Манда С. в работе «*Dreptul colectivităților locale*» [123], Александру И. и Попеску-Слэничану И. в исследовании «*Drept administrativ*» [82], Албу Э. в работе «*Administrația ministerială în România București*» [81] и Йоргован А. в исследовании «*Tratat de drept administrativ*». [119]

Анализ классификаций системы государственных услуг представлен румынским исследователем Профирий А. в работе «*Pilotajul serviciilor publice*», [142], где автор, детализируя исследования пилотных проектов в системе МПУ, анализирует и вопросы классификации. Исследованию вопросов классификации и систематизации публичных услуг уделили внимание Парлаги А., Ифтимоае К. в своём исследовании «*Serviciile publice locale*». О роли государственных служб анализирует Порфирий А. в работе «*Pilotajul serviciilor publice*» [142]; Парлаги А. и Ифтимоае К. в статье: «*Serviciile publice locale*». [136]

Перечень подобной тематики научных исследований в области государственных и публичных услуг широко представлен в изысканиях наших исследователей. Фундаментальные исследования содержания понятия «государственных услуг» проделаны нашим соотечественником Платон М. в его работе: «*Administrația Publică: Curs de lecții*» [138], где автор провёл обширный анализ понятия государственных услуг; компетенции ОМПУ в сфере государственных услуг; нормативно-правовой базы сферы публичных услуг ОМПУ. К изучению проблем приватизации публичных услуг и анализу последствий этого явления Платон М. обратился в своём исследовании «*Administrația Publică: Curs universitar*».

[139] По мнению Сымботяну А., круг исследований у Платон М. был чрезвычайно широк. К основным важным направлениям исследований этого учёного можно отнести: «...а) исследования концептуальных управленческих процессов и явлений; б) исследования деятельности сотрудников государственного управления; в) исследования процесса реформ государственного управления; г) проведение сравнительного анализа в системе государственного управления». [150]

Исследованию законодательной базы нашей страны, призванной регулировать систему публичных услуг, анализу аспектов модернизации государственных услуг через внедрение системных сервисов электронного правительства, посредством конструирования современной информационной системы управления и анализа нормативной базы, посвящена работа исследователя Сымботяну А. «*Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice*». [148] Автор подчёркивает актуальность исследований в этой области, положительно оценивает состояние нормативно-правовой базы в нашей стране, поощряющей участие граждан страны в процессе принятия решений на центральном и местном уровнях. О необходимости чёткого распределения полномочий между различными уровнями публичного управления, необходимости проведения децентрализации, модернизации, институциональной реорганизации, оптимизации принятия решения, рационального управления человеческими ресурсами и государственными финансами, исследовано Сымботяну А. в работе: «*Dimensiunile succesiunii reformei administrației publice din perspectiva prevederilor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018*». [149]

Глубокий анализ ОМПУ – как субъектов организации и предоставления МПУ, представлен в коллективном исследовании Балан О., Шаптефраць Т., Попович А.: «*Administrația publică locală*». [89] В работе показана эволюция административной системы, проанализирована структура и ресурсная база ОМПУ Республики Молдова. Работа ценна исследованием алгоритма процесса принятия решений ОМПУ, а именно анализом инструментов и механизмов ОМПУ в организации и предоставлении МПУ.

Анализ идей о новых стандартах и функциональных ролях в правительстве, а также концепциях нового государственного управления и менеджмента представлены Шаптефраць Т. в работе: «*Administrația publică și Noul Management Public*». [156]

Широка спектральная тематика исследований публичных услуг в работах Тинку В. Анализ проблем организации коммунальных услуг ОЦПВ и ОМПУ, исследование их полномочий и компетенций в рамках действующего законодательства, представлены в работе «*Rolul administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală*». [160] Анализ межобщинного сотрудничества между ОМПУ в АТО Гагаузия, в

том числе и анализ частно-государственного партнёрства, представлен в работе: «Practici moderne de gestiune a serviciilor publice în UTA Găgăuzia». [159, стр.52] Исследование разграничения компетенций между органами центральной государственной власти и о проблемах максимального приближения публичных услуг на местный уровень публичного управления, проведено в работе: «Aspecte comparate privind delimitarea competențelor autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice». [161]

По мнению Тинку В., высока значимость нормативно-правовой системы в государственном управлении, которую исследовали Трифон И. и Виорел Н. Эти авторы, считает Тинку В., проанализировали нормативно-правовую базу отдельной и специфичной сферы МПУ – сферы коммунально-бытового обслуживания. [162]

Исследованию механизмов децентрализации публичного управления и перераспределению компетенций между уровнями власти в Республике Молдова посвящены работы Корня С. «Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții» [100] и «Definirea legală a autonomiei locale în Republica Moldova. In: Administrarea publică» [101], где автор обосновывает необходимость реформирования территориальной организации местного публичного управления, которая, по его мнению, имеет огромное значение для экономического, социального и культурного развития местных сообществ. Исследованием государственной власти и определением уровня её ответственности за реализацию процесса оказания публичных услуг, а также изучением эволюционного развития государственной власти от централизма к децентрализации, занимались исследователи Попа В., Мунтяну И., Мокану В., итоги которой представлены в работе «De la centralism spre descentralizare». [140]

Вклад в исследование проблем децентрализации публичной власти в юридическом аспекте передачи местным органам власти полномочий по предоставлению публичных услуг внёс Мокану В. в своих исследовательских работах: «Costul și administrarea serviciilor publice locale de interes general» [125], «Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practice» [127], «Ghidul alesului local» [128], «Servicii Municipale: direcții de schimbare» [129], «Servicii publice locale: problematici, recomandări. [130]

Анализ модернизации государственного управления и проблем служб и служащих в контексте укрепления институциональных и функциональных возможностей Государственной канцелярии представлен Георгицэ Т. в работе: «Modernization of public function and civil servant management in the Republic of Moldova». [114]

Исследование процесса модернизации государственных услуг с привлечением международных доноров провела Беженару К. в работе: «Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova». [91] Автор раскрывает роль GIZ Молдова и Агентства

регионального развития Республики Молдова в создании государственных служб, специализирующихся на вопросах организации и предоставлении публичных услуг.

В своей исследовательской работе «Rolul serviciilor publice în modernizarea administrației publice» [141], Порческу Н. анализирует процесс модернизации системы публичных услуг с точки зрения внедрения новых информационных технологий.

Дополнением к тематике исследований модернизации публичных услуг через внедрение информационных технологий представлена работа Новак Н. и Чербу А. «Modernizarea serviciilor publice prin aplicarea tehnologiilor informaționale». [133]

Проблема детального определения уровня государственной власти, ответственной за организацию и предоставление публичных услуг, исследована Кастрашан Т. в работе: «Serviciile descentralizate și desconcentrate în condițiile descentralizării administrative». [98] Автор исследует государственную природу публичных услуг, при этом отмечает, что этот вопрос остаётся дискуссионным и в научном мире, и в государственном управлении.

Анализ эффективного функционирования систем водоснабжения при администрировании ОМПУ продемонстрирован в исследовании Osadci A., Furdui V. «Eficientizarea funcționării și administrării serviciului de asigurare cu apă». [134]

Бордиан М. в своей работе: «Valența juridică a serviciului de distribuție și a activității de furnizare a energiei electrice pentru necesități casnice», исследовала праворегулирующий режим функционирования отдельной отрасли коммунальной публичной услуги в области оказания предоставления электричества населению. [96]

Анализ эволюции системы государственных услуг в Республике Молдова, начиная с момента провозглашения независимости и заканчивая анализом современной системы публичных услуг, проделан исследовательницей Бивол В. в работе «Serviciile publice – o prestație în interesul societății». [95]

Проблему эффективности публичных услуг исследовали Мындрилэ М. в публикации «Marketingul urban - mijloc de creștere a eficienței serviciilor publice» [124], Тофан Т. в работе «Prestarea serviciului public prin prisma eficienței și eficacității» [163], Морарь М. в исследовании «Conceptualizarea marketingului serviciilor publice». [131]

Изучению вопросов межобщинного сотрудничества посвящены исследования Булат В. в работе: «Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale» [97], где автор расширил представления о процессах по объединению и корректировке ресурсов по организации и предоставлению публичных услуг коллективными субъектами – органами местной публичной власти.

Тематике исследования о сотрудничестве по вопросам организации и предоставления специализированных публичных услуг в области водоснабжения и канализации органами

местной публичной власти посвящена публикация Бескиеру И. и Чобану Н. «Cooperarea intercomunitară în Republica Moldova: alimentarea cu apă și canalizare». [93]

В заключении, отметим, что тематика «публичных и государственных услуг» широко представлены в работах как отечественных, так и зарубежных исследователей. Разносторонне изучены различные аспекты публичных услуг. Это и анализ эволюционных теорий публичных услуг; исследованы нормативно-правовые акты разных стран, обеспечивающие регуляторную функцию системы публичных услуг; разносторонне представлены классификационные подходы по объекту исследования.

На наш взгляд, требуют углубления исследования региональных факторов модернизации системы публичных услуг, анализ процессов институционализации субъектов организации и предоставления публичных услуг. Дефицитными являются исследования инновационных подходов в организации и предоставления публичных услуг, а также исследования о синергии бюджетно-финансовой политики государства в обеспечение ресурсами местных органов власти в организации и предоставлении МПУ.

1.2. Параметры европейского опыта в организации и предоставлении местных публичных услуг

Европейский опыт организации и предоставления публичных услуг является уникальным единством теоретического и практического в мировой и отечественной науке и практике государственного управления. Сложенная система взаимодействия субъектов в наднациональной европейской глобальной системе публичных услуг является результатом длительного и противоречивого процесса становления государственных систем, национальных экономик, научных изысканий, проб и ошибок. В анализе эволюции становления и развития европейской системы публичных услуг, пролеживается дискретность изменений. Для более глубокого и всестороннего понимания значения европейского опыта для современной науки и практики государственного управления обратимся к генезису становления системы публичных услуг в европейском пространстве.

Началом зарождения и становления публичных услуг, как системы доктринальных взглядов в государственном управлении, научный мир определяет середину 19 века. К основным факторам, оказавшим кардинальное влияние на европейскую систему публичных услуг, относятся бурный рост индустриализации, ставший причиной интенсивной урбанизации и, как следствие, зарождение новых публичных услуг; укрепление административных функций государства вместе с ростом бюрократического аппарата, как вынужденная мера, направленная на регулирование социальных противоречий в системе публичных услуг.

Основоположником доктрины публичных услуг в европейской науке считают Л. Дюги – родоначальника французской концепции. Квинтэссенцией воззрений Л. Дюги был перенос акцента с понятия и социального явления «государственная власть» на понятие «публичная служба», указывающего на исполнение основной функции государства на основе законности. [108]

По мнению Васильевой А.Ф., Эрнест Форстхофф является автором немецкой, конкурирующей с французской концепцией, который впервые научно обосновал теорию государственного управления, как деятельную заботу о предоставлении публичных услуг населению. [190, 191]

После актуализации идеи об основной функции государства – как субъекта оказания публичных услуг, к началу второй половины 20-го века европейская исследовательская наука накапливает солидный опыт прикладных исследований. К этому времени вполне логичным выглядит обоснование западноевропейской фундаментальной наукой новой идеологии – «социального государства», первыми исследователями, по мнению Рубинштейна А.Я., которых стали П. Самуэльсон, Д. Бьюкенен, Л. Йохансен, А. Пикок, Р. Масгрев. Именно этот период развития публичных услуг в научной среде принято считать периодом возникновения «теории публичных благ». [257]

Исходя из анализа научных изысканий в области генезиса, развития и становления европейской системы публичных услуг, прослеживается тесная связь между фундаментальными и прикладными исследованиями, позволившими переплести воедино аналитические исследования практического опыта публичных услуг в ЕС с абстрактными теоретическими исследованиями. Единство фундаментальных и прикладных исследований системы публичных услуг в странах ЕС в настоящее время представляет собой уникальный опыт для истории развития мировой цивилизации.

Подводя итог анализа становления и развития европейской системы публичных услуг, отметим наличие в научном мире многопрофильных и разносторонних исследований. Публичные услуги, имея национальный колорит и историческую изменчивость, являются неиссякаемым источником для анализа и исследований.

Для выявления основных свойств публичных услуг в странах ЕС, с целью определения комплексной характеристики константного и динамического состояния объекта исследования, определимся с параметрами системы публичных услуг.

Под понятием «параметр» в словаре Ожегова [246, стр.423] и в «Словаре иностранных слов» [263, стр.370] даются схожие определения: «параметр – величина, характеризующая какое-либо свойство устройства, системы, процесса, вещества; то же что показатель». В дальнейшем, в процессе исследования системы публичных услуг, как общественного

явления, понятия «параметр», «показатель», «характеризующая величина» будут использованы как идентичные понятия одного синонимического ряда.

Анализируя в совокупности параметры публичных услуг в странах Европы, отмечаем, что в научных работах отражаются такие характеризующие величины публичных услуг как, нормативно-правовые, классификационные, характерные признаки, особенности тенденций развития национальных систем публичных услуг и др. Однако, в анализируемом нами научном пространстве отсутствуют фундаментальные научные исследования, комплексно раскрывающие утверждённые единые параметры публичных услуг. Наличие научно-обоснованных объективных параметров публичных услуг является важнейшим требованием для проведения объективных сравнительно-аналитических исследований.

При исследовании нами выявлены две группы параметров публичных услуг: динамические и статические. Динамические показатели системы публичных услуг отражают тенденции или проекции развития в обусловленных границах исследуемого пространства. К таковым параметрам публичных услуг нами определены тенденции централизации, децентрализации, деволюции, де-концентрации, оптимизации, институционализации, электронизации, доминирование определённой концепции или идеологии в организации и предоставлении публичных услуг, функционирование системы публичных услуг в периоды реформ или эволюционного развития общества и др.

Статические характеризующие величины отражают неизменные параметры в границах исследуемого времени, характеризующие состояние системы публичных услуг. К этим параметрам публичных услуг нами отнесены: наличие (или отсутствие) единой нормативно-правовой базы регуляции системы публичных услуг; классификация субъектов оказания публичных услуг (государственные, муниципальные, частные, смешанные (частно-государственное партнёрство); процент охвата потенциальных потребителей (доступность) и стоимость публичных услуг; количество профессионально подготовленных кадров-менеджеров публичных услуг, выраженное в промилях; наличие системы разграничения полномочий (функциональных обязанностей); субъектность (авторство) публичной услуги (государство, местный орган, частный субъект или гражданин) и иные параметры.

Придерживаясь данных исследованных классификационных параметров, проанализируем системы публичных услуг в трёх типах европейских стран: а) публичные услуги в странах с устоявшейся классической демократией (Великобритания, Франция, Германия); б) состояние публичных услуг в европейских странах бывшего социалистического лагеря (страны Центрально-Восточной Европы - ЦВЕ) и странах юго-восточной Европы (ЮВЕ); в) система публичных услуг в бывших советских республиках на примере Латвии и Эстонии. Анализ публичных услуг в этих странах позволит нам более

масштабно понять закономерность, динамику и тенденции развития публичных услуг на Европейском континенте. По итогу сравнительным анализом более точно определим параметры конструирования национальной системы МПУ Республики Молдова.

Интеграционные тенденции в экономических, политических, социальных, культурных и научных сферах стран ЕС определили формирование общеевропейской доктрины публичных услуг (служб). Необходимо отметить, что понятия «публичная услуга» и «публичная служба» в данном исследовании применяются как абсолютные синонимы. Этот феномен связан с трактовкой перевода понятий: англ.: *services of general interest*, SGI; фр.: *services d'intret general*; нем.: *Dienste von allgemeinen Interesse*, которые прописаны в европейском протоколе № 26 «О службах общего значения» [2], а также в других актах Европейской комиссии. [6]

Исходя из анализа общеевропейских нормативно-правовых актов, в ЕС выделяют различные классификационно-концептуальные подходы к публичным услугам. Во-первых, это группа услуг (служб) общего значения (SGI), куда входят услуги (службы) общеэкономического значения, включающие деятельность крупных сетевых отраслей энергоснабжения, телекоммуникации, почтовые службы, транспорт (SGEI). [2] Далее, это неэкономические услуги (службы) общего значения, куда входят здравоохранение, образование (NESGI). [12] К социальным услугам (службы) общего назначения определены социальное страхование, социальная поддержка, долгосрочный уход, социальное жильё и профессиональная переподготовка мигрантов (SSGI);

Помимо услуг (служб) общего значения, в Евросоюзе формируется концепция универсальных услуг, в рамках которой, помимо анализа поставки природного газа, электронных коммуникационных услуг, особое внимание уделяется качеству предоставляемых услуг. Среди параметров качества публичных услуг выделяют обеспечение единого и всеобщего доступа потребителей к публичной услуге, включая полный территориальный охват, доступность цены, соблюдение принципов прозрачности, объективности, недискриминации и др. [144, 145]

В виду эволюционного характера формирования и развития европейской системы публичных услуг, в странах ЕС прослеживается стремление к чёткому разграничению полномочий между надгосударственными, национальными, региональными и местными (муниципальными) субъектами, представляющими публичные услуги. По мнению Базаренко Т.В.: «...в ЕС центробежные и центростремительные тенденции набрали силу, что привело к появлению трёх относительно самостоятельных центров власти – национального, наднационального и субнационального». [176]

Общеввропейское законодательство регулирует полномочия надгосударственных общеевропейских субъектов, оказывающих публичные услуги в области финансов (Европейский центральный банк, Европейский инвестиционный банк); правопорядка (Европейский суд, Европейская прокуратура); энергетики (Европейское агентство по атомной энергетике); экономики (Агентство по поддержке и развитию предприятий). [218] Государственные органы управления стран ЕС, опираясь на общеевропейское и национальные законодательства, перераспределяют зоны ответственности между центральными и местными публичными управлениями по оказанию публичных услуг. При этом, отмечается общеевропейская тенденция децентрализации публичного управления общеевропейской системой публичных услуг.

Необходимо отметить важную особенность общеевропейской системы публичных услуг. В процессе институционализации общеевропейской системы публичных услуг, национальные, региональные и местные системы публичных услуг претерпевают адаптационные реформирования, регулируемые едиными общеевропейскими органами управления (Европарламент, Еврокомиссия, Европейский совет), что, по сути, является уникальным теоретико-практическим опытом развития не только научных знаний о публичных услугах, но и знаний о функционировании многоуровневых социальных систем.

Для детализации аргументов, проанализируем системы публичных услуг в трёх Европейских странах: Великобритании, Франции и Германии.

Опыт **Великобритании** по вопросам становления, развития и модернизации публичной исполнительной власти, направленной на качественное улучшение доступности публичных услуг, сыграл важнейшее значение для развития всей общеевропейской системы публичных услуг. Этот опыт важен несмотря на то, что членство Великобритании в Европейском Союзе было прекращено с 01 февраля 2020 года в результате завершения процедуры *брексит* (англ. Brexit: от Britain (Британия) + exit (выход)). В понятие «публичные услуги», согласно законодательству Великобритании, включают выполнение основной государственной функции [259] и регулирование деятельности исполнительных агентств и частных агентов, предоставляющих публичные услуги. [262] После известного доклада Бевериджа (Beveridge Report) в 1942 г. о программе создания государства всеобщего благоденствия, в Соединенном Королевстве формируется базовая концепция системы публичных услуг, существующая и по сей день. [292]

В Великобритании публичная власть представлена двухуровневой административной системой и долгое время считалась образцом децентрализованного политического управления, где местные органы публичного управления представлены в национальном правительстве. Основные направления деятельности государственных властей состоят в

следующем: организацией и предоставлением публичных услуг занимаются местные публичные власти, а именно: развивают базовую инфраструктуру публичных услуг коммунальных хозяйств, школ, дорожно-транспортного хозяйства, социальной помощи. На публичную центральную власть возлагается ответственность по законодательному регулированию национальной системой публичных услуг.

В административной системе управления формируются две модели взаимодействия между местными органами публичного управления и центральным правительством. В «партнёрской» модели местные органы управления наравне с центральными учреждениями организуют свою деятельность по вопросам предоставления публичных услуг под контролем парламента. В «агентской» модели местные органы управления оказывают публичные услуги под контролем центральных департаментов. [92] Талапина Э. В., в своей монографии «Государственное управление в информационном обществе» [269] утверждает, что суть концепции реформирования системы публичных услуг в Великобритании сводится, в том числе, и к переносу на органы публичного управления, предоставляющие гражданам публичные услуги, основанные на коммерческих принципах управления. [270]

Дальнейшие административные реформы государственной власти в Британии имели тенденцию перехода от партнёрской модели взаимодействия к агентской, благодаря чему автономия местных органов власти ограничилась и усилилась отчётность центральному правительству. По мнению Огневой О.О.: «В Великобритании создано специальное Ведомство по реформе государственных услуг при аппарате премьер-министра страны. Глава этого ведомства непосредственно подчиняется премьер-министру и отчитывается перед ним». [245] Многие исследователи называют Британию 20-го столетия одной из самых централизованных государств вопреки репутации и многовековым традициям. [146]

Принятие в 1997 году в Великобритании 41-х национальных хартий и более 10 000 местных хартий (хартия налогоплательщика, родителя, пациента и т.д.) значительно упорядочили процесс предоставления публичных услуг. Одной из таких значимых хартий является «Хартия Гражданина» Мейджора [262], систематизировавшая опыт национальных и местных хартий с целью публичного определения стандарта качества публичных услуг.

В Великобритании в 2012 году законодательное закрепление и регламентирование публичных услуг органами публичного управления, в том числе посредством их закупки у частных агентов, стало благодаря принятию закона «О публичных услугах». [21] Данный закон обязал органы публичного управления, предоставляющие публичные услуги или содействующие их предоставлению потребителям, частными субъектами, прогнозировать и нести ответственность за экономические, социальные и экологические последствия.

Французская доктрина публичных услуг, в отличие от британской, всегда основывалась на базовых ценностях французского общества: социальной справедливости, равенстве граждан перед законом, приоритете общественного интереса над частным. Доктрина приветствовала активное вмешательство государства во все сферы жизнедеятельности общества, где доминировала идея государственной природы организации и предоставления публичных услуг. Предоставление публичных услуг гражданам считалась обязанностью государства.

Основателем первоначальной концепции «публичных служб» (фр.: *service public*) считается Л. Дюги, полагавший, что деятельность государства должна быть направлена на исполнение основной функции – государственного вмешательства в общественные процессы на основании законности. Впоследствии, принципы Л. Дюги легли в основу французской теории права и привели к появлению целой «школы публичных служб». [108]

Четырёхуровневое публичное управление (коммуна, департамент, регион и государство) во Франции сильно централизована и представлена жёсткой административно-территориальной структурой. От центрального до местного уровня публичные управления представлены территориальными представительствами ведомственных министерств и префектами, что придает власти жёсткость и твёрдость. Мощный централизованный государственный аппарат состоит из высокопрофессиональных служащих в системе публичных услуг. [280] Муниципалитеты исторически обязаны были организовывать публичные услуги. Уже в конце 19 века во Франции муниципалитетам (коммунам) предоставляли право, на основании заключённых контрактов, оказывать публичные услуги в области уборки мусора и снабжения водой, различным частным субъектам или публичным подрядчикам. Явление аутсорсинга было довольно распространённым явлением.

Основы реформирования государственной системы публичных услуг и идеи укрепления социального государства законодательно закреплены в Конституции Франции, принятой в 1946 году. Некоторые сферы публичных услуг были национализированы: система железных дорог – в 1938 году, энергетическая система – в 1946 году. Образовательная система на всём протяжении сохранила высокую долю государственного регулирования. Наоборот, система здравоохранения и система социальной помощи так и не перешли в полное государственное подчинение. Лишь к 1960-му году государство завоевало право у корпоративной врачебной лобби устанавливать цены на медицинские услуги.

Проведение полномасштабной реформы по децентрализации традиционно технократической, централизованной, бюрократической центральной публичной власти и расширение полномочий и компетенций ОМПУ в области предоставления публичных услуг, началось с 1981 года. Представители ОМПУ завоевали право иметь политическое

представительство в центральных структурах публичного управления и активно отстаивать свои права. Далее, в 1989 году утверждается полномасштабная программа «Обновление публичной власти», предложенной премьер-министром Мишелем Рокар. В 1992 году принимается «Хартия публичных услуг», [220] провозгласившая основные принципы повышения эффективности предоставления публичных услуг. [86] 3 января 2005 года, по инициативе министерства государственных служащих и государственных реформ Французской Республики, вступает в действие Хартия Марианны. [8] Основное предназначение Хартии – «...упрощении доступа граждан к государственным службам, оказывающим услуги населению, чутком и вежливом приёме населения, понятном ответе на вопросы населения». [8] В 2007 году во Франции вступает в действие программа «Общего обзора публичной политики», приведшая к реорганизации центральной и местной власти со значительным сокращением численности служащих в публичной сфере и сужением финансирования этой отрасли.

Подведя краткое обобщение системы публичных услуг Франции, нужно отметить, что функционирование этой системы основано на трёх базовых принципах («законах Ролана»): принцип непрерывности функционирования публичной службы; принцип изменчивости, непрерывной адаптации к социально-экономическим и политическим изменениям; принцип нейтралитета и равенства. [171]

Развитие системы публичных услуг **в Германии** имеет свои сходства и различия по сравнению с общеевропейской историей становления этой сферы. Характер изменений и акценты совершенствования системы публичных услуг, в общем, идентичны с европейскими процессами. Но в Германии, реформаторские модернизационные скачки в системах государственного управления системой публичных услуг, имеют характерную тенденцию к степенности, доминированию политики мелких, но системных и продуманных шагов, в режиме постоянного освоения и апробации. По мнению Трофимовой И.Н.: «От реформ местного самоуправления в Британии, германские реформы отличаются постепенностью и большей ориентацией на гражданское участие, чем на внедрение рыночных принципов в процесс оказания публичных услуг». [275]

Институциональная база германской государственности основывается на: философских доктринах Гегеля о правовом государстве; идеях Вебера о модели рациональной бюрократии; на двух основных направлениях культуры государственности, политической и юридической, предложенной основоположниками Штайном и Гнейстом. Поэтому, федеративная система с трёхуровневой государственной конструкцией (центр, земли, коммуны), с изначально сформированным традиционно профессиональным коммунальным самоуправлением (местным управлением) и системой управления

германских земель, стала основной движущей и базовой силой развития системы публичных услуг. «Статус коммунального самоуправления закреплён в 28 статье Основного закона Германии, которая предоставляет общинам регулировать все обстоятельства местного сообщества в рамках закона под свою ответственность. Государственный надзор за деятельностью коммун ограничивается проверкой законности, соответствия их решений нормам права и несения своей ответственности перед гражданами». [275]

Немецкая доктрина рассматривает публичные услуги как многообразие видов государственного управления, как публичная деятельность государственной администрации по изданию индивидуальных административных актов, направленная на позитивную деятельность по оказанию публичных услуг на правовой основе. [239] Такой доктринальный подход послужил базой для классификационного подхода, где публичные услуги различают: на благоприятно государственно-управленческое воздействие, обеспечивающие нормальную жизнедеятельность (позитивные управление); на негативно государственно-управленческое воздействие (сдерживающее, запрещающее). Этот подход к исследованию видов публичных услуг в рамках немецкого позитивного государственного управления в историко-правовом аспекте применяет Вёлкер М. [167] Исследованию видов государственного управления в Германии и, как следствие, видов публичных услуг, посвящены работы Килина А.Ф. [226], Рихтера И. и Шупперт Г.Ф. [256], Ахтенберг Н. [85]

В Германии впервые в мире была введена система обязательного социального страхования, инициатором которого стал канцлер Бисмарк. Законодательной базой стали законы о государственном социальном страховании от несчастных случаев, по болезни, по возрасту и нетрудоспособности, направленные на защиту правового статуса и социальной защиты граждан, а не на борьбу с бедностью, как в Великобритании, или на укрепление института семьи, как во Франции.

Принятие Конституции ФРГ 1949 года, провозгласившего принцип социального государства, стало новым толчком в совершенствовании системы публичных услуг в Германии. В 1957 году реформируется пенсионная система, утвердившая дифференцированный подход к выплате пенсий по принципу: кто больше проработал до пенсии, у того поддерживается достойный уровень доходов и после выхода на пенсию. В 1961 году в ФРГ принимается «Закон о социальной помощи», утвердивший право на получение социальной помощи на уровне компетенций правительств федеральных земель и муниципалитетов. В здравоохранении сохраняется корпоративная модель управления с системой социального страхования, где государство контролирует расходы в этой корпоративной системе посредством механизмов координирования. В образовательной системе публичных услуг в Германии в 1969 году создаётся федеральное Министерство

образования, но государственные стандарты в системе высшего образования утверждаются только в 1976 году, формируется инфраструктура образовательной системы, происходит её институционализация. Создаются агентства федерального правительства и земель, расширяется инфраструктура среднего образования, формируется система профессионально-технического образования. На федеральном уровне в 1995-1997 годах принимается программа «тощего государства» (Schlanker Staat - Lean State), предусматривающая меры по приватизации, уменьшению государственного вмешательства, усилению институтов гражданского общества и деbüroкратизации в системе публичных услуг. [179] В 1999 году разрабатывается программа «Современное правительство – современное администрирование», установившее государственному управлению роль регулятора деятельности публичных органов управления субъектами гражданского общества в предоставлении публичных услуг, где государство вступает в трёхсторонние правоотношения с поставщиками и получателями услуг.

В 2005 году внедряется государственная программа электронного правительства «Bundonline – 2005» по упрощению процедур регистрации предприятий малого и среднего бизнеса. По результатам своих исследований, Кайль Я.Я. резюмирует: «В Федеральном правительстве уже 170 видов услуг оказываются с использованием интернет-ресурсов. Особое внимание при этом уделяется упрощению процедур регистрации предприятий малого и среднего бизнеса». [220]

К настоящему времени технология организации и предоставления публичных услуг в Германии имеет универсальную административную конструкцию, основанием которого выступает «Закон об административных актах». Суть организационной государственной деятельности по оказанию публичных услуг сводится к оформлению административного акта или публично-правового договора на основе регламентированной процедуры вышеупомянутого закона. [289, 290]

Уникальным для анализа европейской системы публичных услуг являются исследования процессов трансформации *в странах Центрально-Восточной Европы* (Венгрии, Польше, Словакии и Чехии) и *Юго-Восточной Европы* (Болгария, Румыния). Одни исследователи придерживаются мнения, что в этих странах произошли огромные изменения в системах государственного управления публичными услугами. Это произошло благодаря адаптации политических систем и экономической модели развития Франции, Австрии, Германии к национальным системам стран ЦВЕ и ЮВЕ. [187] Другие исследователи утверждают, что заимствование готовых европейских институтов, позволило перестроить и улучшить свои национальные системы услуг в сторону демократии и европейского рынка. [198] Исследователи Каспэ С. [225], Липман М. [233] полагают, что

привлечение в национальную экономическую и политическую систему этих стран мощных финансово-экономических ресурсов ЕС обеспечил быстрый модернизационный процесс национальных систем публичных услуг.

По мнению Бухарина Н.И., функциональность и стабильность институциональных субъектов в странах ЦВЕ обеспечили два фундаментальных фактора – это культурная идентичность и ресурсный потенциал ЕС. [187, стр. 51] В итоге можно констатировать, что внешний ресурсный потенциал (финансовый, экономический, организационный, институциональный, научный) ЕС и использование апробированного опыта стран Европы в модернизации публичного управления своими национальными системами публичных услуг, являются ключевыми факторами модернизационных процессов политико-экономических систем этих стран.

Помимо стабильного функционирования политико-административных систем управления в лице парламентской модели организации центрального публичного управления, с подотчётным парламенту правительством и ограниченными президентскими полномочиями, в этих странах интенсивно развиваются и модернизируются национальные инфраструктуры публичных услуг. Среди основных это банковские услуги, услуги фондовых бирж и рынка, услуги инвестиционных и пенсионных фондов, услуги фондов социального страхования, высокотехнологичные электронные услуги. По мнению исследователей, факторами модернизации публичных услуг стали свободное движение капитала, товаров и услуг; появление на рынке труда дешёвой и квалифицированной рабочей силы; получение западноевропейскими банками и компаниями сверхвысоких прибылей; финансовая интеграция банковских систем. Эти факторы активизировали финансовые услуги. Прямые иностранные инвестиции и ассигнования из финансовых фондов ЕС подтолкнули модернизацию услуг в области телекоммуникаций и транспортной инфраструктуры. К середине 2000-х годов, ВВП в Чешской Республике и Словакии достигли самых высоких показателей среди стран региона, а Польша в добавок, превзошла средний уровень ЕС по доле в валовом объёме продукции обрабатывающей промышленности и по объёму продукции с высокой добавленной стоимостью. [187, стр.57] Доля экспорта в структуре ВВП в Польше и в Румынии к 2008 году составляла 30-40%, из которых доля на страны ЕС составляла 60-80%. Но наиболее высоких успехов в расчёте на среднедушевой уровень ВВП в странах ЕС начиная с 1991 года по 2008 год, достигли Словения (от 62 до 92%, Чехия (от 64 до 80%) и Словакия (от 42 до 69%). [18]

Следует обратить внимание на особенность развития экономик в этих странах. Устойчивое развитие национальных экономик, наличие положительного кредитного рейтинга в Польше, Словакии, Словении, и Чехии стало возможным благодаря

рациональному сочетанию ориентации на внешний рынок с структурными модернизациями внутренних секторов публичных услуг.

С некоторыми отличиями от стран ЦВЕ, прошла модернизация национальных систем публичных услуг в странах **ЮВЕ – Румынии и Болгарии**. В этих странах также доминировал внешний источник финансирования, но доля иностранных финансов, направляемых на структурные преобразования отраслей национальных экономик, была невысокой. Так, в 2008 году в Румынии и Болгарии доля филиалов европейских банков в национальных банковских системах достигла до 80%. Но конечным эффектом стала активизация потребительского рынка, и структурные преобразования систем национальных экономик и публичных услуг. К тому же, в странах ЮВЕ транснациональные европейские компании размещали сборочные производства с низкой и средней производительностью и низкой долей высокотехнологичных и наукоёмких производств. И как результат, доля экспорта по отношению к ВВП в Румынии в эти годы составила 30-40%, а в Чехии – 70-80%, из которых до 80% приходилось на страны ЕС. [16, 17]

Ко всему, усугубились проблемы в предоставлении публичных услуг правоохранительной системой, таких как обеспечение верховенства закона, независимости судей, распространения коррупции. По итогам проведённого немецким фондом Бертельсманна анализа «Индекс трансформации – 2010», относительно уровня политической и экономической трансформации, Болгария заняла – 14 место, а Румыния – 16 место, в отличии от Чехии – 1 место, Словении – 2 место, Венгрии – 8 место, Польши – 10 место. Среди прибалтийских стран, Эстония заняла четвёртое место, а Литва седьмое место. [20]

В последнее время заметно сокращается приток внешнего финансирования в страны ЦВЕ и ЮВЕ, усиливается конкуренция среди стран-доноров ЕС. Поэтому, особенно актуальным, на наш взгляд, являются исследования Бухарина Н.И., где автор резюмирует: «Существует и противоположная точка зрения: отныне страны региона должны в большей степени опираться на собственные внутренние сбережения, на устойчивые рынки местного капитала...Прежде всего, заново переосмысливается роль государства – как это происходит повсюду...На смену приходит идея функционирования рынков при поддержке сильного государства с его высокоэффективными институтами». [187] Эти умозаключения, на наш взгляд, являются важными для осмысливания идей об использовании внутренних ресурсов в целях проведения модернизации системы публичных услуг в Республике Молдова.

Исследование опыта проведения административно-территориальных реформ и модернизации местного **самоуправления в Латвии и Эстонии**, является важным этапом в формировании целостной научно-обоснованной картины реформирования и структурирования посткоммунистических национальных систем публичных услуг. Именно

в этих двух бывших республиках постсоветского пространства проявились характерные тенденции преобразовательных процессов публичных услуг, характерных для этой группы стран. В этих странах интенсивно и непрерывно реформируются местные публичные органы управления и накапливается как положительный опыт, так и систематизируются проблемы и ошибки, как результаты реформ. Необходимость проведения реформ органов публичной власти в странах Прибалтики имеет общие для постсоветских стран, причины.

Во-первых, исторически местные органы публичного управления стремились уйти от жёсткого центрально-государственного контроля и приблизиться к конструированию системы публичных услуг, где доминировали идеи взаимного сотрудничества с государственными структурами для реализации собственных полномочий и ресурсов. Как вывод, актуализируется необходимость проведения децентрализации публичного управления системой публичных услуг с целью активного вовлечение местных органов власти и жителей муниципальных образований в процесс управления государством.

Во-вторых, при проведении реформ, страны Прибалтики столкнулись и идентичными проблемами, циркулирующими и в других бывших республиках, но с усиленным коэффициентом. Это разрозненные, многочисленные единицы местного самоуправления; это размеры территорий муниципальных образований, экономически себя не обеспечивающих; это демографическая диспропорциональная обеспеченность качественными трудовыми ресурсами. Ко всему этому, хуторской тип расселения населения, как специфичность данного региона, придала более высокую аналитическую планку поведения реформ. И как следствие, для стран Прибалтики, как и для стран Скандинавии, повсеместно характерен процесс укрупнения самоуправлений. [174]

Исследование результатов эволюции реформирования органов управления в Латвии наглядно демонстрирует процесс укрупнения местных самоуправлений с целью оптимизации государственных расходов и модернизации системы публичных услуг. Так, в 1945 году, местных самоуправлений насчитывалось 1300; в 1987 году их численность составила 467 единиц; в начале 2020 года их число сократилось до 119, а после реформы 2020 года в Латвии остаётся 40 самоуправлений, из которых 5 крупных городов и 35 краёв. [288, стр.12] Оптимизационные процессы привели к росту безработицы, а это подтолкнуло к необходимости оказания адресных социальных и образовательных услуг в области перепрофилирования специальностей.

Необходимость проведения укрупнений местных органов публичного управления в Латвии продиктована требованиями национального законодательства, где одними из условий образования административно-территориальной единицы (АТЕ) являются численность жителей не менее 4000 человек и самодостаточная экономическая база,

необходимая для организации самоуправления. [291] Для поддержки бедных муниципалитетов, в Латвии создан государственный фонд выравнивания, аккумулирующий финансовые ресурсы только из 12 самоуправлений. Но ввиду усиления концентрации финансовых, экономических, культурных и демографических ресурсов в «одной точке роста», территориально в Риге, исследователи прогнозируют образование моно административного центра-государства с мега централизованной системой государственного управления системой публичных услуг. [288, стр.14]

Реформирование местных органов публичного управления системой публичных услуг в Эстонии имело много общего с Латвией. Но есть и отличия. Так, процессы укрупнения АТЕ с целью оптимизации государственных расходов, явились идентичными для обеих государств. Если в Эстонии до 2016 года насчитывалось 213 муниципалитетов, то с принятием в парламенте страны закона об административной реформе, самоуправлений стало 79. [288, стр.15] При этом, в Эстонии, также как и в Латвии, действует законодательная норма численности жителей для АТЕ, это не менее 5 тыс. жителей. Любопытным наблюдением, на наш взгляд, является стимуляционная норма по укрупнению самоуправлений, фигурирующая в законе о содействии объединению единиц местного самоуправления от 2004 года. Так, на каждого жителя объединившегося местного самоуправления выделяется по 50 евро, и эта дотация не может быть меньше 150 000 и не больше 400 000 евро на одну АТЕ. [205, стр.24]

Анализ системы государственного, местного управления системой публичных услуг Эстонии показал, что проведение модернизации местного управления в Эстонии сопровождается теоретически обоснованной международной и национальной законодательной базой, которая включает в себя: нормативно-правовые основы Европейской хартии о местном самоуправлении, Конституцией страны, законом о местном самоуправлении (1993), законом о волостном и городском бюджете (1993), законом о административно-территориальном устройстве (1995), законом о содействии объединению единиц местного самоуправления (2004), законом о реорганизации системы местных самоуправлений (2014), законом об административной реформе (2016).

Помимо законодательных норм, Эстония в постоянном режиме реформирует национальную систему управления публичными услугами. Этому способствуют: национальные планы реформ местных систем управления по объединению вокруг центров притяжения (2012-2014 годы); планы работы Правительства Республики по разграничению компетенций между уровнями власти; стимулирование и укрепление процессов поддержки по добровольному объединению местных публичных управлений.

Модернизации местного управления системами публичных услуг в Эстонии и в Латвии, по мнению исследователей, должна способствовать оптимизация государственных расходов с целью повышения качества публичных услуг; повышение компетентности служащих местных самоуправлений; децентрализация управления системой публичных услуг с целью повышения их качества и эффективности; систематизация компетенций между уровнями власти страны; поддержка местной и региональной экономики; достижение более высокого уровня эффективного использования структурных фондов Евросоюза. [104, 205] Эти выводы актуальны и для Республики Молдова.

Резюмируя итоги анализа параметров Европейского опыта по организации и предоставлению публичных услуг, нужно отметить следующее.

Европейские страны, в большинстве своём, имеют колоссальный исторический опыт конструирования своих национальных систем публичных услуг. Каждая страна в отдельности, используя положительный опыт функционирования публичных услуг соседних стран, всегда опирается на национальные особенности центрального и местного управления, национального колорита публичных услуг, исторически сложившейся административно-территориальной структуры, и др.

В функционировании национальных систем публичных услуг европейских стран наблюдается тенденция от государственной централизованной системой управления публичными услугами к передаче полномочий по организации и предоставлению публичных услуг местным органам публичного управления и включения в этот процесс негосударственных частных субъектов.

На Европейском пространстве сформировалась уникальная общеевропейская региональная система публичных услуг, не имеющей аналогов в мире и по структуре, и по институциональным признакам, и по масштабу, и по объёму научных исследований публичных услуг, формирующей целостную картину всемирной системы публичных услуг.

1.3. Методологические основы и тенденции современных исследований системы местных публичных услуг

Публичные услуги – как объект исследования, находится в перманентном диалектическом развитии. Совершенствование системы публичных услуг в различные исторические периоды подтверждается сменой доминирования идеологий, начиная от социально-коммунальной идеологии, идеологии «социального государства» и до современных идеологий «нового публичного менеджмента», идеологии консцентрианетики (теории сознательного управления) или идеологии «публичной ценности». Состояние и уровень развития национальных и международных исследовательских методологических

научных ресурсов (институциональных, интеллектуальных, человеческих, организационных, и др.) изучения эволюции публичных услуг являются специфическими, но немаловажными факторами исследования системы публичных услуг Республики Молдова.

Разнообразие научных подходов в исследовании системы публичных услуг обогащает научно-исследовательский мир новыми методами анализа и раскрывают новые, ранее неопознанные ресурсы системы публичных услуг. Применяются как теоретические методы (анализа и синтеза, сравнения, абстрагирования и конкретизации, обобщения, формализации, индукции и дедукции, идеализации и аналогии) так и эмпирические (практические) методы исследования (анализ институциональных субъектов и систем организации и оказания публичных услуг, выявление противоречий в системе МПУ и др.). Следует особо подчеркнуть, что исследовательский потенциал отдельно взятой страны, применяя общую и частную методологию в исследовании концептуальных доктрин, выявляет мировые и локальные тенденции в модернизации объекта исследования – системы публичных услуг.

Проанализируем содержание понятий: «метод», «методология», «исследовательский потенциал» и их значение для исследовательской деятельности.

Рене Декард в исследовании «Рассуждения о методе» рассуждал: «Под методом я разумею точные и простые правила, строгое соблюдение которых...без лишней траты умственных сил, но постепенно и непрерывно увеличивая знания, способствует тому, что ум достигает истинного познания всего, что ему доступно». [208] Так был сформулирован рациональный метод научного познания, позволяющий исследователю проникать в суть вещей и явлений в системе публичных услуг, отыскивая достоверные данные.

Френсис Бэкон, основатель эмпирического направления в исследовании, сформулировал новаторскую идею о главном методе познания – индукции, суть которой сводилась к доминанте исключительно данных теоретического и практического опыта. Главной целью истинного знания, по мнению Ф. Бэкона, является достижение практических результатов, что, по нашему мнению, укрепляет конечную цель в исследовании системы публичных услуг. [188]

Современные исследователи Ануфриева А.Г., Головина К.А., Копылова А.Б. утверждают, что «...в мире существует около 15 000 наук, и каждая из них имеет свои специфические методы и предмет исследования». [175] Герасимов И.Г. уверяет, что: «...различают повседневную, стихийно-эмпирическую познавательную деятельность и научное исследование». [197] Вывод очевиден: свыше 15 000 наук исследуют виды человеческой деятельности, в том числе, и в области организации и предоставлении публичных услуг.

К настоящему времени, наука изобилует определениями о понятиях «метод» и «методология». «Методология (от «метод» и «логос») – учение о структуре, логической организации, методах и средствах деятельности». [266] «Понятие «методология» имеет два основных значения: система определенных способов и приемов, применяемых в той или иной сфере деятельности (в науке, политике, искусстве и т.п.); учение об этой системе, общая теория метода, теория в действии». [267] «Существует целая отрасль познания, которая намеренно занимается исследованием методов и которую принято называть методологией. Методология дословно означает «учение о методах» (ибо происходит этот термин от двух греческих слов: «методос» - метод, путь и «логос» - учение». [267, 277]

Обобщая, отметим, что под понятием «метод», мы понимаем теоретически обоснованный и практически апробированный способ добывания нового знания. Понятие «методология» мы представляем как целостную систему различных способов и вариантов добывания нового знания, используемой для организации научной теоретической и практической деятельности по исследованию системы публичных услуг.

Важным является применение классификационного подхода к исследованию системы публичных услуг. Авторы научного исследования «Методы научного познания» [267] предлагают свою классификационную парадигму методов исследования, к которым относят: всеобщие методы, общенаучные методы и специфические методы научного познания. К первой группе авторы относят два всеобщих метода исследования: диалектический и метафизический. Это общефилософские методы познания, которые обосновывают тезис исследователя, в частности, и о перманентном постоянном развитии системы публичных услуг в системе государственного управления. Метафизический метод концентрирует внимание исследователя на постоянных константах системы публичных услуг. [229] Ко второй группе методов исследования, авторы относят общенаучные методы, используемые в различных областях науки, в том числе и в области исследования науки государственного управления системой публичных услуг.

Загвязинский В.И в своих работах классифицирует эмпирические методы познания на две группы: а) частные методы – это наблюдение, опрос (устный и письменный) и метод экспертных оценок, к которым автор относит изучение литературы, документов и результатов деятельности; б) обследование, мониторинг, изучение и обобщение опыта, опытная работа, эксперимент. [215, 216]

Применение эмпирических методов предполагает исследование объективно существующей на практике системы публичных услуг. К примеру, исследователь Мокану В. в своей работе «Децентрализация государственных услуг» [127] продуцирует наблюдение: и на характер деятельности институционального субъекта оказания публичных услуг; и на

выявление характерных признаков публичных услуг; и на описания преимуществ делегированного управления системой публичных услуг и т. д. Эмпирические методы исследования опыта функционирования коммунальных услуг в муниципалитетах и в районных центрах, отражены в исследовании отечественных авторов Киврига В., Панаинте П. в работе: «Serviciile publice de gospodărie comunală în municipii și centre rationale». [99]

Анализируя значение теоретических методов исследования анализа и синтеза системы публичных услуг, следует вспомнить высказывание И.П. Павлова о том, что «...без идеи в голове не увидишь факта». [246, стр.280] Анализ позволяет глубже понять публичную услугу как многокомпонентную систему взаимосвязей различных элементов: субъекта предоставления публичной услуги; объектов-получателей услуги; места организации и предоставления услуги; нормативно-правового документа, регламентирующего сам процесс организации и оказания публичной услуги, и др.

В авторской работе В. Тинку «Де-концентрированная организация коммунальных услуг в Республике Молдова: прошлое и настоящее», [161] автор, с использованием различных методов, анализирует несколько аспектов. Это и текущую ситуацию в системе коммунальных публичных услуг. Акцентирует внимание на разнообразии этого вида МПУ. Проводит исследование законодательных актов регуляции предоставления МПУ. Подчёркивает важную роль государственной канцелярии в оказании помощи ОМПУ в организации и предоставлении МПУ.

Платон М. в работе «Introducere în știința administrației publice», проводя сравнительный анализ государственных услуг Республики Молдова, исследует все виды публичных услуг, присущих этому классу общего понятия государственных услуг. [248]

Исследователи применяют и другие теоретические методы познания системы публичных услуг. Сравнительный метод, суть которого сводится к установлению сходств и различий в национальных и местных системах публичных услуг, часто используется исследователями при сравнении системы публичных услуг Республики Молдова и Румынии. Исследовательская работа Триф Н. «Organizarea și funcționarea serviciilor comunitare de utilități publice în România» [165] является наглядным примером применения сравнительного метода при исследовании систем публичных услуг. Практическую значимость для сравнения аспектов формирования ценовой политики в системе коммунальных услуг в Румынии имеет и другая работа исследователя: «Aspecte privitoare la sistemul de prețuri și tarife al serviciilor comunitare de utilități publice în România». [166]

Системный метод, как способ теоретического представления и воспроизведения объекта исследования как системы, применяется исследователями при анализе системы публичных услуг других стран или системы публичных услуг одной и той же страны, но в

разные исторические реалии. Наглядным примером применения системного подхода в исследовании публичных услуг Республики Молдова, является работа Бивол В. «Serviciile publice – o prestație în interesul societății» [95]

Своё видение в процессах конструирования иерархии системы теоретических и эмпирических методов исследования предлагают Новиков А. М. и Новиков Д.А. в своей научной монографии «Методология». [244] Авторы предлагают внести в классификационную структуру две дополнительные подгруппы методов исследования: методы-действия (выявление и разрешение противоречий, постановка проблемы, построение гипотезы и т. д.) и методы-операции (анализ, синтез, сравнение, абстрагирование и конкретизация и т.д.).

Следует заметить, что все предлагаемые методы-действия и методы-операции применяются исследователями при изучении системы публичных услуг. Так, Маланина Е.Н. в своём исследовании по вопросам реформы государственного сектора и модернизации публичных интернет-услуг, касается опыта внедрения электронных переводов и чеков оплаты за пользование публичными услугами в Австралии, посредством применения методов-операции и методов-действий. Автор утверждает: «В 2002 году были обслужены 700 000 инвалидов, 500 000 молодых людей, включая студентов, 1,1 млн. безработных, 2 млн. пенсионеров, 1,8 семей» [236].

Проанализированы и выявлены и критические воззрения на общеметодологические проблемы. По мнению Васильковой В.В., «концептуальный подход классической науки уже не вполне отвечает требованиям современной жизни и нуждается в кардинальном пересмотре». [192] Калужский М.Л., анализируя проблемы методологии исследований в современной науке, отмечает. «...невозможно создать такую методологию, которая позволит учесть абсолютно все проявления системных процессов. В действительности мы наблюдаем лишь отдельные грани единого процесса развития техногенной цивилизации. А отклонения прогнозируемых моделей от состояния реального объекта исследования во всех случаях будет определяться несовершенством практикуемого подхода, основанного на вычленении отдельных признаков сложнейшего процесса». [221]

Методологический инструментарий данного исследования разнообразен. В анализе системы публичных услуг использовались разнообразные концептуальные, методологические, исторически обусловленные методы. Среди базовых методов исследования отметим *организационно-структурный метод*, используемый в анализе институциональной структуры национальной и региональной систем публичных услуг Республики Молдова. Это позволило выявить: различные типы отношений между субъектами организации и предоставления публичных услуг; раскрыть закономерности

взаимодействия между субъектами и объектами публичных услуг; раскрыть генезис инновационных публичных услуг (нововведениях в публичных услугах, основанных на достижениях науки и передового опыта) и инклюзивных публичных услуг (публичных услуг, пользователями которых являются объекты, обладающие специфическими характеристиками (инвалиды, люди со специфическими заболеваниями и др.)

Функциональный метод содействовал объективному анализу и обобщению функций, причин, факторов функционирования и взаимодействия субъектов и объектов, с присущими элементами гармонизации и дисгармонии единой системы публичных услуг.

Сравнительный метод был применён при исследовании состояния систем публичных услуг в Европейских странах (Англии, Германии, Франции), в странах Центральной и Восточно-Европейских стран (Венгрии, Польши, Словакии и Чехии) и в Прибалтийских странах (Латвии и Эстонии). Этот метод исследования использовался и при анализе особенностей региональной системы публичных услуг АТО Гагаузии, а также при сопоставлении этих особенностей с национальной государственной системой публичных услуг Республики Молдова в третьей главе исследования. Сравнительные методы и приёмы исследования позволили выявить диалектические противоречия в функционировании публичных услуг в АТО Гагаузии и доказать необходимость её интеграции в общую национальную систему публичных услуг Республики Молдова.

Системно-правовой метод, как эмпирический *метод-действие*, был применён при исследовании нормативно-правовой и институциональной основы организации и предоставлении публичных услуг в Республике Молдова. *Нормативный метод* позволил определить объем, содержание норм и нормативов, используемых местными и центральными органами публичного управления при организации и предоставлении публичных услуг. Совмещение *системно-правового метода с исследовательским методом моделирования*, с использованием метода экспертных оценок, стало обоснованием для проведения сравнительного анализа функционирования национальной системы публичных услуг Республики Молдова с европейскими зарубежными национальными моделями управления системой публичных услуг.

Среди теоретических методов-действий, применялись *метод поиска и представления научных теорий*, проверенные практикой. Данный метод отражен в содержании второго параграфа исследования, при анализе исторического европейского опыта в организации и предоставлении МПУ. Данный метод дополнялся применением метода анализа систем знаний в периоды революционных изменений представлений о публичной услуге.

Метод логического анализа позволил выявить закономерности соотношения между нормативно-правовой системой, регулирующей национальную систему публичных услуг с

институциональной структурой, непосредственно осуществляющей организацию и предоставление государственных и МПУ.

Применение *метода факторного анализа* во второй главе, позволило установить прочность связей между постоянными и переменными факторами, оказывающему влияние на административную способность ОМПУ предоставлять качественные публичные услуги. *Метод прогнозирования*, использованный в исследовании при анализе перспектив развития и модернизации системы публичных услуг в органах местного публичного управления в Республике Молдова, позволил обобщить основные действия субъектов-организаторов и объектов-получателей МПУ.

Метод причинного анализа, применённый в исследовании мотивационной политики оптимизации и реформировании системы публичных услуг на региональном уровне в третьей главе, позволил выявить причинно-следственные связи между качеством предоставляемых публичных услуг на региональном уровне и содержанием мотивационной политики, разрабатываемой центральными и местными органами публичного управления.

Применение *метода тематического анализа* в третьей главе позволил группировать и систематизировать характерные и отличительные признаки, раскрывшие особенности региональной системы МПУ в АТО Гагаузии.

Индуктивно-дедуктивный метод применялся при исследовании характерных теоретических признаков понятия «публичные услуги». Использование *метода обобщения* позволило представить завершённое теоретико-практическое представление о публичной услуге, как об основном предназначении ОМПУ. [206]

Исследование субъектов оказания публичных услуг центральных и местных органов управления посредством *институционального метода*, позволило глубже определить закономерности функционирования системы публичных услуг Республики Молдова как единой целостной структуры.

Проводя промежуточное обобщение анализа методологического подхода в рамках параграфа «Методологические основы и тенденции современных исследований системы местных публичных услуг», следует отметить, что использование различных функциональных и организационных подходов, позволило определить теоретическую основу для оптимального набора методов, приёмов и средств при проведении анализа системы управления МПУ.

Исследование методологии системы публичных услуг будет не полным без анализа современных тенденций в исследовании системы публичных услуг. Об определении тренда исследовательских работ в области публичных услуг высказался Путило Н.В. По его мнению, «В исследованиях первой волны (примерно до 2010 года) проблема публичных

услуг освещалась с теоретических позиций, через призму взаимоотношений государства и общества. В последних же исследованиях акцент чаще делается на сугубо практических вопросах: дифференциации публичных услуг, их бесплатный или возмездный характер, механизм реализации, правовая форма» [254]

Трофимова И.Н. считает, что исследования последних лет направлены на изучение явлений «...актуализации процессов самоорганизации и самоуправления социальных систем, а также повышения социальной эффективности государственного управления» [275]. Исследователь считает, что децентрализация публичного управления во многом зависит от инициативы центральных органов публичной власти в проведении мониторинга и контроля за этим процессом, политического веса человеческих и финансовых ресурсов местных органов власти. При этом, нужно добавить, что эффективная децентрализация публичного управления невозможна без наличия реального демократического самоуправления в органах местного публичного управления.

Среди современных тенденций в области анализа публичных услуг, Трофимова И.Н., систематизирует следующие направления исследований: анализ результативности управления системой публичных услуг; механизмы политического плюрализма в процессе принятия решения о функционировании системы публичных услуг; делегирование полномочий и компетенций по управлению публичными услугами на нижние уровни управленческой иерархии; конструирование сбалансированной системы распределения компетенций в системе публичных услуг; отчётность и подотчётность субъектов публичных услуг; гражданское участие в определении палитры и параметров публичных услуг. [275]

Кроме этих направлений исследования, нами выделены области тенденций и концептуальных трактовок о системе публичных услуг с применением всей палитры приёмов и методов методологической науки. К наиболее важным обобщённым областям исследования относятся: **децентрализация, реинтеграция, реорганизация, электронизация и цифровизация, теории сознательного управления, концепция «публичной ценности».**

Исследования **децентрализации** управления публичными услугами с использованием методов функционального и организационно-структурного анализа, являются важным аспектом государственного управления. По мнению Богатырёвой О.Н., децентрализация «определяется как процесс, посредством которого полномочия, функции, обязанности и ресурсы передаются от центральной государственной власти к региональным и местным органам управления, базирующееся на принципах наличия самоуправления, гражданского участия в принятии решений и близость власти к населению». [182]

Анализ процессов **реинтеграции** – новых подходов в организации управления публичными услугами с использованием методов анализа и синтеза, представляют собой организационные решения, направленные на преодоление административной раздробленности субъектов оказания публичных услуг. Во многом, реинтеграция представляет собой ответную реакцию на излишнюю агентизацию в системе публичных услуг, имевшее место во времена расцвета политики «нового публичного менеджмента».

Набирают ускорение современные исследования **реорганизации** с использованием методов причинно-следственного анализа. Это новый вид организации системы публичных услуг представляет собой объединение публичных услуг и соответствующих субъектов, сфокусированных вокруг определённого сегмента потребностей населения. Примером служит объединение в единую социальную службу публичных услуг пенсионной сферы, службы занятости, службы по оказанию социальной и материальной помощи населению. Широкое распространение получили центры «единого окна», интегрировавшие оказание нескольких видов публичных услуг в одном центре. Исследованию явлений внутренней и внешней реорганизации посвящена работа немецкого доктора права, ведущего западного специалиста в области административного управления, Вольмана Х. Он утверждает, что «...в системе публичного управления Германии местные власти выполняют львиную долю публичных административных (исполнительных) функций, именно они оказались раньше всего перед лицом необходимости радикальных изменений и модернизации административных структур и персонала». [195] Далее он продолжает: «Кроме собственных полномочий местного самоуправления, они выполняют также задачи, «делегированные» и вышестоящими уровнями управления. Местные власти реализуют порядка 80% всех законодательных решений, принимаемых федеральным и земельным уровнями, а также ЕС. Именно органы местного самоуправления расходуют порядка 75% публичных инвестиций. На местном уровне работают 30% всех занятых публичного сектора». Поэтому, исследования процессов реорганизации, конечной целью которых является модернизация и оптимизация публичных услуг, определяют перспективу развития общеевропейской и национальных систем публичных услуг.

Анализ процессов **электронизации и цифровизации** системы публичных услуг, образование единого «электронного правительства», перевод системы публичных услуг в электронно-цифровой формат, по мнению многих исследователей, является устойчивым трендом современных научных исследований. Объединение интегрированных электронно-цифровых баз данных центральных органов власти и ОМПУ с электронной идентификацией пользователей публичными услугами, превращают публичное управление в сетевую структуру, максимально сближающую потребителя и производителя публичных услуг.

Особое направление в исследовательском мире занимает анализ *консцентиианетики* – *теории сознательного управления* публичными услугами с использованием анализа и синтеза, нормативно-правовых методов. В сложившейся практике, в управлении публичными услугами преобладают административно-бюрократические и менеджерские модели управления. В этих системах субъект управления действует машинально, как бессознательный робот, придерживаясь нормативно-правовых норм, инструкций, программ, регламентов. При этом, творческий потенциал и управленческое сознание искусственно блокируется. Усложнение социальной структуры общества в организации и предоставлении публичных услуг требует от системы управления творческого и сознательного подхода. Большакова Ю.М. отмечает, что: «причиной кризиса публичного управления является резко возросшая сложность социальной жизни современных обществ, сложность самих этих обществ как социальных систем... С позиций системологии, сложность системы определяется числом элементов системы, числом образованных ими связей, а также свойствами самих элементов (подсистем)» [183] Идею продолжает Барабашев А.Г.: «...административные механизмы управления, под которыми понимаются принципы и технологии разработки и принятия управленческих решений, не адекватны масштабу и глубине проблем: управленческие решения слишком часто выглядят бесчеловечными, не учитывающими сложность и новизну социальной жизни». [177]

Основанием методологического подхода в теории сознательного управления служит идея о едином механизме закономерностей и условий формирования управленческого сознания, призванного проявлять творческий потенциал в решении проблем управляемости человеком различными объектами. «Поиск причин кризиса публичного управления не только приводит нас к установлению таковых, но и выявляет очертания нового научно-методологического подхода, рассматривающего проблему управляемости через призму деятельностно-ориентированого (в данном случае – управленческого) сознания. Такого рода сознаниецентризм дает нам основание назвать этот подход консцентиианетическим (от лат. *conscientia* – сознание), или консцентиианетики». [183, стр.189].

Базовым трендом современных исследований публичных услуг в научной среде является тенденция анализа *концепции «публичной ценности»*. [265] Исследовательский мир предлагает понимать под публичной ценностью общество как единое целое с комплексом предпочтений и потребностей, зависящих от прямых результатов государственной политики; уровня доверия общества к власти; степени уверенности граждан в честности и справедливости представления публичных услуг потребителям. При этом, ценность публичной услуги определяется в ходе открытых публичных слушаний и иных формах участия общественности в принятии государственных решений. Анализ положений

этой концепции позволил обобщить характерные черты публичного управления системой публичных услуг, где:

- вмешательство органов публичного управления в деятельность общества оправдано лишь публичной ценностью;
- в принятии публичных решений, затрагивающих публичную ценность, имеют право принимать участие неограниченный круг заинтересованных сторон;
- правильным решением является то решение, которое выработано в ходе публичных консультаций заинтересованных сторон;
- сотрудничество и коллективное изучение общественной проблемы являются базовыми характеристиками, а не рыночная конкуренция политики нового публичного менеджмента.

Анализ тренда современных исследований в области публичных услуг позволил выявить логический путь развития системы публичных услуг, в комбинации с сетевой кооперацией и сотрудничеством при использовании информационно-коммуникационных технологий. В глобальном масштабе, институт публичных услуг претерпевает переход от политики нового публичного менеджмента к сетевому электронному правлению. При этом следует отметить, что универсального метода познания или универсальной науки знаний о всех явлениях в природе, в обществе и в мышлении, не существует. Стрелец И.А. точно подмечает: «Скорее всего, будущее за междисциплинарными исследованиями, поскольку многообразный и сложный мир в условиях глобализационных тенденций настоятельно требует отказа от монотеории и смещения приоритетов в сторону поиска решений на стыке разных научных направлений». [268]

Обобщая итоги тенденций современных исследований и методологических основ системы публичных услуг, отметим, что научный потенциал страны, включающий в себя научные изыскания и весь используемый при этом методологический арсенал, является научно-интеллектуальным национальным достоянием страны. Структура и содержание исследовательской работы по организации и предоставлению публичных услуг является определяющим фактором при выборе широкого диапазона используемых методологических приёмов и методов исследования, опираясь при этом на традиционные теоретические и эмпирические методы исследования.

1.4. Выводы к главе 1

По итогам проведённых исследований генезиса и эволюции концептуальных трактовок понятия «публичные услуги», анализа историографических аспектов и параметров европейского опыта организации и предоставления публичных услуг, а также изучения

методологических основ и тенденций современных исследований системы МПУ, сформулируем следующие выводы:

1. Исследования уровня развития международных и национальных научно-методологических ресурсов (институциональных, интеллектуальных, человеческих, организационных), анализ внутренних механизмов становления и функционирования национальных систем публичных услуг, сфокусированные на поиске инновационных технологий субъективирования и правового регулирования системой публичных услуг, играют заметную роль в модернизации социально-экономического потенциала страны и повышения благосостояния его граждан.

2. Анализ научных исследований в области организации и предоставления публичных услуг демонстрирует широкий спектр подходов к объекту исследования. Это зависит от доктринальных взглядов, областей исследования (языкознания, политолога-экономических, историко-правоведческих знаний и т.д.), целеполаганий исследования, тематического направления, и др. Поливекторность и глубина исследований доказывают, что исследования системы публичных услуг играют всё более возрастающую роль в расширении областей познания и в укреплении успешности и фундаментальности развития каждой страны.

3. Исследования концептуальных трактовок о системе публичных услуг позволило нам выявить закономерную связь между фундаментальными и прикладными исследованиями, обосновывающую эволюционирование идей о государстве, как об основном субъекте организации и оказании публичных услуг.

4. Анализ генезиса публичных услуг позволяет определить, что первопричинами зарождения публичных услуг явились причинно-следственные закономерности становления государства как института; промышленного развития и индустриализации мировой экономики, породившей интенсивную урбанизацию; усиление возрастающей роли государства в регулировании социальных противоречий в общественной жизни.

5. Анализ мировоззренческих концепций о публичных услугах показал, что каждая страна обладает специфическим колоритом исследований. К таковым направлениям исследований относятся анализ местных эволюционных теорий генезиса и развития системы публичных услуг; систематизация и классификация; нормативно-правовые механизмы регулирования; институциональные субъекты организации и предоставления публичных услуг. Далее, вопросы расширения и оптимизации, децентрализации и централизации, приватизации и национализации, разграничения компетенций и полномочий между субъектами управления. Это исследования национальных (внутренних) и международных (внешних) факторов модернизации систем публичных услуг; анализ региональных специфик взаимодействия между ОМПУ и де-концентрированными службами ОЦПВ.

6. Аналитические выводы по научным работам в области публичных услуг продемонстрировали, что на территории европейского пространства сформировалась многоуровневая система публичных услуг, к которой относятся общеевропейская система, национальные системы, региональные системы и местные системы публичных услуг, регулируемые общеевропейскими и национальными органами управления: Европейским Парламентом, Европейской Комиссией, Европейским Советом, парламентами и правительствами стран ЕС, национальными правительствами и ОМПУ.

7. Исследования национальных систем публичных услуг стран ЕС выявили закономерность, что несмотря на единое социально-экономическое и институционально-правовое пространство, в странах ЕС национальные системы публичных услуг находятся на трёх разных модернизационных уровнях развития. В странах с устоявшейся классической демократией, в европейских странах бывшего социалистического лагеря, и в странах бывших социалистических республик. Этот феномен позволяет нам перенять апробированный административный, организационный и правовой опыт формирования устойчивой национальной системы публичных услуг Республики Молдова.

2. МЕСТНЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

2.1. Институциональные и нормативно-правовые основы процесса организации и предоставления публичных услуг в Республике Молдова

В предыдущей главе мы проанализировали объёмы понятий «публичная услуга» «государственные услуги», «местные публичные услуги». Далее, проанализируем институциональную структуру субъектов и нормативно-правовые основы организации и предоставления публичных услуг в Республике Молдова. Для визуализации понимания и исследования двух базовых характеристик системы публичных услуг, проанализируем основы институциональности (субъектности) и нормативно-правовые основы (регламентированность) функционирования системы публичных услуг на схеме 2.1.



Схема 2.1. Дорожная карта исследования объекта «Национальная система публичных услуг Республики Молдова»

Источник: составлена автором

Институциональность системы публичных услуг, предполагает обязательное наличие субъекта (института) – исполнителя, организующего и предоставляющего публичные услуги. Анализ генезиса и развития понятия «институционализация», по мнению группы исследователей Капогузов Е. А., Лапина Т. А., Чупин Р. И, [223] привёл к умозаключению, что впервые это понятие было предложено У. Гамильтоном [118], согласно которому институционализация предполагает закрепление общественных отношений в виде социальной нормы или закона.

По мнению Белокрыловой О. С., «...корни термина «институционализация» восходят в современном понимании к работам П. Бергера и Р. Лукмана». Далее Белокрылова О.С. утверждает, что: «...вслед за Бергером и Лукманом институционализацию следует содержательно характеризовать в контексте трех ее субстанций: взаимная типизация опривыченных действий; историчность и контроль; объективная реальность, т.е. массовость

поведения экономических субъектов, превращение норм и правил в массовую институциональную практику. Позитивным является и утверждение Гарвина Д.А. о институции как о самосовершенствующейся социальной системе, «научающейся организации». [196]

В дополнение к этим общеэкономическим характеристикам процесса институционализации в его структуру, на наш взгляд, необходимо включать также четвертую составляющую – «механизм принуждения экономических субъектов к исполнению правил и норм». [180]

Исследуя роль и значения процесса институционализации должности президента в сентябре 1990 года и влиянии этого процесса на открытие реальных возможностей повышения эффективности государственной власти, Сымботяну А. отмечает, что процесс институционализации государственных структур приводит к усилению взаимодействия внутри исполнительной власти, центральных и местных органов публичного управления. [153] В следующей работе, анализируя институциональную систему государственного управления в рамках исследования «Программы деятельности Правительства Республики Молдова за период 2011-2014 гг.», автор указывает о значимости генерирования эффективной институциональной базы системы публичного управления, призванной качественно улучшать организацию и предоставление публичных услуг населению. [154]

Исследователь Савка Т. считает, что для успешного развития сообщества необходим детальный анализ осуществления государственной политики посредством совершенствования процесса институционализации государственных компонентов. [147]

Капогузов Е.А. и Чупин Р.И. определяют понятие «институционализация» в следующей интерпретации: «...определением институционализации в рамках нео-институционального подхода становится ситуация формализованного закрепления социальных практик, придание им статуса института (в «нортовской традиции»), решающего определенную социальную проблему». [224] Фролова С.М. в исследовании «Институциональный подход в исследовании повседневности», данную интерпретацию дополняет следующим образом: «...институты (по Д. Норту) определяют систему побудительных мотивов человеческого взаимодействия». Далее она приводит следующее философское определение: «Формирование институционального устройства социума, на наш взгляд, снижает неопределенность в повседневных взаимоотношениях между людьми посредством стабильной нормированности их действий». [279]

Отметим важность следующей базовой характеристики системы публичных услуг-регламентированность (нормативно-правовой режим регулирования). Исследователь Рыбакова И.Н., утверждает, что государственная система публичных услуг нуждается в

регулировании: «...установление такими субъектами, как органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, общих правил и принципов деятельности на рынке публичных услуг». [260]

Анализ субъектов публичных услуг, с учетом мнения Татарова С., показал, что и ОМПУ, и органы центрального публичного управления являются «взаимозависимыми и незаменимыми субъектами в процессе осуществления административного механизма по организации и предоставлению публичных услуг». [157] В роли субъекта, организующего и предоставляющего публичные услуги, могут выступать как центральные органы публичного управления с их подведомственными структурами, так и ОМПУ 1-го и 2-го уровня с их общественными службами. При этом, анализ различных предприятий и организаций с разной юридической формой управления и подотчётности (государственные, муниципальные, совместные, частно-партнёрские, и др.), на которых делегировано субъектное право по организации и предоставлению публичных услуг, будет рассматриваться по принадлежности субъекта к уровню власти, делегировавшему это право.

При анализе субъектов единой институциональной системы публичных услуг Республики Молдова, обратим внимание на элементы постоянства и изменчивости, зарождения новизны как в институциональной структуре публичных услуг, так и в качественной характеристике оказания публичной услуги. Целью такого подхода к алгоритму исследования станет выявление традиционного способа оказания публичных услуг государственными субъектами и инновационного подхода, посредством обеспечения доступа к онлайн-ресурсным дистанционным многофункциональным и универсальным центрам по предоставлению публичных услуг [59] (подача налоговой декларации, оплата налогов, отчисления в пенсионный и социальный фонд, открытие и закрытие предприятий и др.). Такой аналитический подход, на наш взгляд, позволяет исследователю глубже раскрыть структурность, статичность и динамичность исследуемого объекта – единой институциональной системы публичных услуг Республики Молдова. Этот аспект важен для качественного научно-обоснованного и аналитико-синтетического анализа государственной политики в процессе проведения административной, территориальной и других форм реформирования и децентрализации публичного управления, конечной целью которых является модернизация институциональной системы публичных услуг Республики Молдова.

Анализ процесса институционализации системы публичных услуг в Республике Молдова, позволил нам выявить три последовательных этапа определения действий. Это осознание и определение необходимости организации и предоставления публичной услуги. Далее, это институционализация (субъективизация) – определение и наделение субъекта правом, ответственного за организацию и предоставление публичной услуги. И

установление нормативно-правовой основы регулирования процесса организации и предоставления публичной услуги.

Процесс осознания и определения необходимости организации и предоставления той или иной публичной услуги является первым и важным этапом в генезисе инновационной публичной услуги, направленной на совершенствование показателей эффективности функционирования обновляемой системы публичных услуг. Акторами осознания, предложения и определения рода или вида предлагаемой публичной услуги, обоснованности её генезиса, могут выступать субъекты публичного управления Республики Молдова: субъекты центральных органов публичного управления и субъекты местного публичного управления, различные общественные организации, трудовые коллективы, объединения, ассоциации, жители, активно участвующие в демократическом процессе улучшении качества общественной жизни в Республике Молдове. [59, ст.2]

Важным элементом в придании институциональности публичной услуге, является, процесс обобщения предложений вышеперечисленных акторов о параметрах публичной услуги. Инновационная публичная услуга должна учитывать степень удовлетворённости качеством предлагаемой публичной услуги субъектами-получателями. Необходимы расчёты об экономической целесообразности и ресурсной обеспеченности новой публичной услуги и оформление в дальнейшем этой идеи в форме законодательной инициативы. Таким правом законодательной инициативы по определению, организации и предоставлению публичной услуги принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному собранию АТО Гагаузия. [23, ст.73]

Следующим этапом в институционализации (субъективизации) публичной услуги в Республике Молдова является процесс определения и наделения правом субъекта, ответственного за организацию и предоставление публичной услуги. Важным для обеспечения полноты и качества предлагаемой публичной услуги является определение не только субъекта, непосредственно оказывающего публичную услугу, но и определение сопутствующих субъектов и их функций, опосредованно участвующих и оказывающих влияние на качество организации и предоставления публичной услуги.

Единая институциональная система публичных услуг в Республике Молдова представлена деятельностью субъектов ОЦПВ и ОМПУ Республики Молдова, основной функцией которых является организация эффективного менеджмента по предоставлению государственных и МПУ. С этой точки зрения, автор данного исследования считает понятия «оказание публичных услуг» и «исполнение полномочий или должностных компетенций» государственного органа или государственного служащего, абсолютно тождественными.

Анализируя приложение № 1 к закону «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы» [44], мы выявили, что в структуру институциональной системы публичных услуг Республики Молдова входят: «...следующие учреждения:

- a) Парламент;
- b) Правительство через посредство Паритетной комиссии по децентрализации и Государственной канцелярии;
- c) органы ЦПУ (де-концентрированные и децентрализованные службы);
- d) органы МПУ первого и второго уровней;
- e) e) представительные ассоциации органов МПУ (CALM);
- f) представители гражданского общества, научно-академической среды, партнеры по развитию» [44, часть 5]

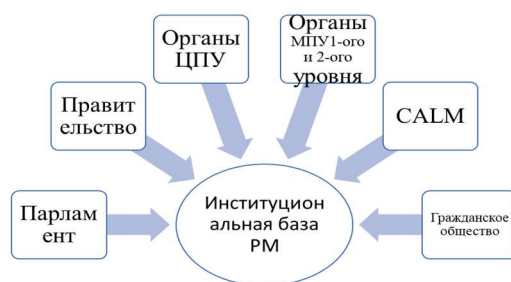


Схема 2.2. Структура институциональной системы публичных услуг Республики Молдова

Источник: составлена автором

Парламент страны, как правовой институциональный субъект, является подсистемой в единой институциональной системе публичных услуг Республики Молдова. Согласно Конституции Республики Молдова [23, ст.60], Парламент является высшим представительным и законодательным органом, основные полномочия которого оговорены в статье 66 (функциональные компетенции в рамках оказываемых обществу публичных услуг, их всего 17). К основным полномочиям данного институционального субъекта возложено принятие законов, постановлений, резолюций, [23, ст.66, (a)] обеспечивающих надлежащее функционирование всей государственной системы управления, в том числе, всей системы публичных услуг Республики Молдова. Важными также являются основные функции по обеспечению парламентского контроля над исполнительной властью, несущий непосредственную ответственность за организацию и предоставление публичных услуг в Республике Молдова, а также оказание услуг в «даче толкования законов, обеспечивающие единство законодательного регулирования на всей территории страны». [23, ст.66, (c)]

С нашей точки зрения, отсутствующая на схеме 2.2. глава государства – президент, возглавляющий институциональную подсистему президентства, является субъектом институциональной системы публичных услуг Республики Молдова. Обоснований такой точки зрения несколько.

Во-первых, в общеевропейской доктрине публичных услуг (служб), публичная услуга и публичная служба трактуются как тождественные явления, факт которого закреплён Европейском протоколе № 26 «О службах общего значения». [12] Республика Молдова, получившая 23 июня 2022 года статус страны-кандидата на вступление в Европейский Союз, [13] призвана соблюдать общеевропейские нормы.

Во-вторых, согласно Конституции Республики Молдова, президент страны, как выборное лицо, находящееся на государственной службе, несёт ответственность за исполнение полномочий в области внешней политики (оказывает услуги по ведению переговоров и подписанию международных договоров от имени государства, и др.), в области обороны (оказывает услуги по мониторингу за безопасностью страны, вводя военное положение с согласия Парламента, так как Республика Молдова является парламентской республикой и др. [23 ст.86, 87, 88]

Все признаки деятельности институциональной подсистемы президентства, имеют идентичные структурно-функциональные признаки публичного учреждения, имеющего свою нишу оказываемых публичных услуг.

Правительство страны, как институциональная подсистема исполнительной власти, представляя центральную публичную власть, организует и обеспечивает исполнение решений Парламента и Президента страны. Осуществляет непосредственный контроль и несёт прямую ответственность за организацию (определение субъектов государственной публичной услуги) и функционирование единой институциональной государственной системы публичных услуг Республики Молдова. Координирует деятельность де-концентрированных публичных служб, министерств и других центральных административных органов. Несёт ответственность за функционирование институциональной подсистемы МПУ (муниципальных и коммунальных), посредством «осуществления контроля за деятельностью ОМПУ в соответствии с действующим законодательством». [43]

Институциональная подсистема государственных публичных услуг представлена субъектами центрального правительства, де-концентрированными публичными службами, предоставляющими публичные услуги на местах. [55]

Следует отметить, что институциональная структура центральных органов публичной власти количественно и качественно диалектически видоизменяются. [55, (I)]



**Схема 2.3. Сравнительный анализ динамики институциональной структуры
Правительства Республики Молдова**
Источник: составлена автором

Судебные инстанции, представленные высшей судебной палатой, апелляционными палатами, судами, высшим советом магистратуры, прокуратурой, являющиеся самостоятельными публичными учреждениями в системе судебной власти, образуют единую институциональную подсистему правосудия Республики Молдова, оказывая услуги по судопроизводству.

Парламент, Правительство и органы судебной власти страны, представляя центральные органы публичной власти Республики Молдова, образуют единую макросистему государственных органов-субъектов-акторов. Их функция заключается в обеспечении мониторинга за соответствием публичной услуги утверждённому в государстве законодательству и стандарту качества. Данные публичные услуги не подлежат делегированию иным, кроме них, субъектам. Все центральные органы публичной власти взаимодействуют между собой при организации и предоставлении публичных услуг, соблюдая принцип разделения полномочий и компетенций. [23, ст. 6]

По мнению Лобко В. и Вульфович Р., перед ОМПУ стоит двуединая задача. Во-первых, необходимо организовать, а в последствии, и координировать функционирование институциональной системы муниципальных и коммунальных МПУ ОМПУ. А это и экономическая система, финансовая система, образовательная система, система обеспечения экологической безопасности, социальная система, система правового контроля и обеспечения безопасности жизнедеятельности, культурно-просветительская система, и др. Во-вторых, необходимо объективно поводить мониторинг имеющихся и возникающих

¹ См. Приложение 1: «Динамика институциональной структуры Правительства РМ 1990-2017-2021 год»

потребностей у местного сообщества, с целью обращения в дальнейшем в получении поддержки со стороны государства. [234]

В Республике Молдова, единая институциональная система МПУ (муниципальных и коммунальных) представлена ОМПУ первого уровня сёл (коммун) и городов (муниципиев); ОМПУ второго уровня районов, муниципиев Кишинэу и Бэлыц, [35, ст.1]; представительными и исполнительными органами власти АТО Гагаузия. [23, ст.111, п-3].

Необходимо отметить, что «При осуществлении своих полномочий ОМПУ пользуются автономией, закрепленной и гарантированной Конституцией Республики Молдова, Европейской хартией местного самоуправления и другими соглашениями, одной из сторон которых является Республика Молдова». [35, ст.7] Согласно статьи 5-ой, Закона Республики Молдова «Об административной децентрализации», «Местные органы публичной власти первого и второго уровней и центральные органы публичной власти могут сотрудничать в соответствии с законом в целях обеспечения реализации определенных общественных проектов или услуг, требующих совместных усилий этих органов». [34] При этом, обратим внимание, что в упомянутом законе «Об административной децентрализации», ОМПУ именуются как «местные органы публичной власти», что не совсем корректно.

ОМПУ в Республике Молдова институционально структурированы и их деятельность регламентирована некоторыми базовыми законами, регулируемыми, в том числе, и порядок организации и предоставления МПУ. В таблице 2.1. представлены субъекты институциональной структуры ОМПУ 1-го и 2-го уровня власти Республики Молдова.

Таблица 2.1. Институциональная структура и нормативно-правовая основа местных публичных услуг органов местного публичного управления Республики Молдова

Субъекты институциональной системы ОМПУ	Местный совет	Примар	Районный совет	Председатель Районного совета	Народное собрание АТО Гагаузии	Исполком АТО Гагаузии
Функциональные подразделения институциональной системы ОМПУ	Специализированные консультативные комиссии. [35, раздел-2, п-8]	Единая функциональная структура	Специализированные консультативные комиссии. Подразделения районного совета. [35, п-8]	Аппарат председателя района. Руководство децентрализованными общественными службами	Постоянные комиссии Народного собрания	Главные управления Исполнительного комитета.
Нормативно-правовая основа регулирования институциональной системы ОМПУ	1.Закон №LP436/2006, от 28.12.2006. «О местном публичном управлении» [35] 2. Закон №LP435/2006, от 28.12.2006. «Об административной децентрализации» [34] 3. Закон №LP457/2003, от 14.11.2003 «Об утверждении Типового положения об образовании и функционировании местных и районных советов» [33] 4. 59. Закон РМ № LP234/2021, от 23.12.2021 г. «О публичных услугах». [59]				1.Уложение АТО Гагаузии, №28-XXX/I, от 05.06.1998 г. [61] 2.Закон №2-I/V, от 21 декабря 2012 года «О регламенте Народного собрания АТО Гагаузия» [66] 3.Закон «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» №.344-XIII от 23.12.94 МО №34/14.01.1995 [60]	

Источник: составлена автором

Местные публичные услуги в Республике Молдова являются конечным продуктом ОМПУ 1-го и 2-го уровня, даже при условии делегирования полномочий оказания местной

публичной услуги иному субъекту – общественной службе или экономическому агенту на основе подписанного контракта. С целью соблюдения классификационного подхода и системности при анализе институциональной структуры МПУ, мы предлагаем применять территориально-субъектный подход к субъекту, организующему и предоставляющему МПУ. Если организация и предоставление местной публичной услуги находится в зоне ответственности муниципия, то данная публичная услуга будет иметь следующее определение – местная муниципальная публичная услуга. При организации и предоставлении публичной услуги сельской примэрией (коммуной), данный вид публичной услуги будет именоваться местной коммунальной публичной услугой. ОМПУ уполномочены и ответственны за содержание водо-канализационной системы на территории административно-территориальной единицы. [35, ст.29] Это муниципальная (коммунальная) услуга. Частное предприятие, зарегистрированное и действующее на территории АТЕ и оказывающее ОМПУ услуги по составлению проектно-сметной документации в рамках модернизации водопроводной сети населённого пункта на основе лицензионной деятельности – это не публичная, а экономическая услуга с элементами получения прибыли. Если местный совет села «решает вопрос делегирования полномочий по утверждению тарифов на публичную услугу водоснабжения и канализации Национальному агентству по регулированию в энергетике», [35, ст.14] то это государственная публичная услуга, оказываемая органом центральной публичной власти в лице НАРЭ и органам МПУ.

При консолидации организационно-финансового ресурсного потенциала нескольких ОМПУ между собой, определение конечной услуги будет следующим – межмуниципальная местная публичная услуга. Корпоративной публичной услугой, при таком классификационном подходе, будет считаться публичная услуга, организованная и оказанная в результате объединительных усилий ОМПУ и экономического агента (при частно-государственном или частно-муниципальном или частно-межмуниципальном (коммунальном или меж-коммунальном) сотрудничестве.

Квинтэссенцией третьего этапа в процессе институционализации публичной услуги является определение нормативно-правовой основы регулирования процесса организации и предоставления публичной услуги. По мнению Рыбакова И.Н.: «Регламентированность функционирования системы публичных услуг, предполагает наличие административного регламента – нормативно-правового акта, обеспечивающего порядок и алгоритм предоставления на должном уровне публичных услуг, согласно принятым национальным стандартам, законам, регламентам». [260]

По нашему мнению, нормативно-правовая база единой институциональной системы публичных услуг Республики Молдова включает в себя совокупность законов, правовых

норм, актов, нормативных правил, которые регулируют деятельность центральных органов публичного управления и ОМПУ в процессе организации и предоставления (оказании) публичных услуг с соблюдением базовых национальных и международных принципов.

Александру И. утверждает, что «...нормативно-правовая база играет важную роль и занимает центральное место в организации и функционировании всей государственной административной системы». [83]

По мнению Мурзина И.А., «Деятельность по оказанию и повышению эффективности, доступности публичных услуг требует достаточно сложного правового регулирования, основанного на использовании нормативных и других средств упорядочения общественного взаимодействия». Мы согласны с идеей автора о необходимости проведения «подлинной институционализации системы публичных услуг» посредством следования «...концепции модернизации государственно-правовой организации, основанной на идее сервисного публичного управления, осуществляемого как государственными органами и структурами, так и местным самоуправлением». Смысл концепции сервисного публичного управления, по мнению Мурзина И.А., «...назначение государства заключаются в служении индивиду, и при ее буквальном толковании практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой». [242]

Считаем, подлинная институционализация единой системы публичных услуг в Республике Молдова должна включать несколько важных аспектов.

Во-первых, необходимо глубокое понимание подлинного «транзитивного» состояния государственности Республики Молдова, посредством переосмысления приоритетов, принципов, перспектив модернизации единой национальной системы публичных услуг. Именно единой, а не разрозненной территориально, административно, законодательно, и как следствие, качественно.

Во-вторых, подлинная институционализация единой системы публичных услуг Республики Молдова невозможна без системной, глубоко продуманной, концептуально разработанной модернизации национальной законодательной сферы. В особенности, это важно на данном этапе параллельно с проводимой синхронизацией национальной законодательной сферы с общеевропейской законодательной системой, после получения Республикой Молдова статуса страны-кандидата на вступление в Европейский Союз. [13,48]

В-третьих, структурная конфигурация единой национальной системы публичных услуг Республики Молдова должна быть имплементирована в единую европейскую систему публичных услуг, с едиными стандартами регуляции качества организуемых и оказываемых публичных услуг при сохранении национальной специфики.

Перманентное функционирование единой институциональной системы публичных услуг Республики Молдова обеспечивается как национальными, так и международными нормативно-правовыми актами. При этом, и институциональная система публичных услуг, и законодательная регулятивная сфера Республики Молдова находятся в симбиотической взаимосвязи. Генерирование новых видов или возникающая необходимость совершенствования уже существующих публичных услуг, приводит к необходимости внесения изменений и дополнений путём интеграции в существующую законодательную базу. Изменения в международных правовых актах, которых Республика Молдова ратифицировала, неминуемо ведёт к необходимости внесения изменений в национальную законодательную сферу и в институциональную структуру государственных или МПУ.

Вся история становления и развития государственности Республики Молдова является историческим опытом, доказывающим необходимость чуткой гармонизации взаимоотношений между институциональной национальной системой публичных услуг и законодательной сферой. При этом акцентируется необходимость соблюдения основных аспектов функционирования ОМПУ в правовой и институциональной сферах, с учётом многофакторности окружающей среды: экономической, политической, демографической, международной, финансовой, культурной, научной и др. Следование объективным законам и закономерностям конфигурации и функционирования единой системы публичных услуг, привело к прогрессивным итогам становления институциональной системы Республики Молдова. И наоборот, игнорирование наличия тонких симбиотических связей между институциональной структурой и законодательной базой в национальной системе публичных услуг, привело к регрессивным явлениям в процессе проведения многочисленных реформ и поиска оптимальных административно-территориальных модификаций в Республике Молдова. Нами выявлено несколько доказательств, подтверждающих данный тезис.

В результате анализа процесса становления и развития национальной системы публичных услуг Республики Молдова, вырисовываются и прогрессивные, научно-обоснованные позитивные моменты, и регрессивные явления, сдерживающие позитивную динамику становления и развития институциональной системы МПУ. К прогрессивным явлениям можно соотнести следующие.

1. Принятие Конституции Республики Молдова в 1994 году, как высшего нормативно-правового акта, конституционно закрепило основные принципы организации и функционирования ОМПУ. Данный факт позволил обосновать правовую базу автономии местных органов власти и провозгласить: «Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии,

децентрализации публичного управления общественными службами, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. [23, ст.109, (1)]

Несмотря на то, что на момент принятия Конституции (1994), Республикой Молдова ещё не была подписана Европейская хартия местного самоуправления (ЕХМС), принятая в ЕС 1985 году [1], (её подписание Республики Молдова произошло в 1996 году, ратифицирована постановлением Парламента Республики Молдова № 1253 от 16.07.1997 г., а вступило в силу 01.02.1998 года) [22, 31], многие положения ЕХМС нашли своё отражение в содержании Конституции Республики Молдова. Почти все положения статьи 4, ЕХМС, посвященные сфере компетенций: «...способности органов государственной власти осуществлять определенные полномочия» [89, стр.125] местного самоуправления; определять порядок, полномочия, планирования, определения стратегий развития; адаптации полномочий ОМПУ с «соблюдением эффективности и экономии» [31, ст.5, п-3] в процессе организации и предоставления публичных услуг к местным условиям, нашли своё отражение в содержании Конституции Республики Молдова. Таким образом, начало 90-х годов по праву считается началом зарождения и становления единой институциональной системы государственных и МПУ Республики Молдова.

2. С момента принятия «Декларации о суверенитете» 23.06.1990 года [24], по сути, Республика Молдова заявила о начале демонтажа изжившей себя административно-командной и партийно-номенклатурной системы управления публичными услугами. Обоснованием трансформации и началом конструирования национальной системы публичных услуг Республики Молдова стало принятие ряда законодательных актов. Декларация о суверенитете [24] и Декрет о государственной власти [25], по мнению Сымботяну А., заложили основы демократическим ценностям при построении новой политической системы общества. [151] Ратификация и вступление в силу Устава ООН в 1992 году [11] закрепило обязательства Республики Молдова по закладыванию политической основы для конструирования и институционализации будущей структуры национальной системы публичных услуг Республики Молдова.

3. Принятие ряда законов «Об основах местного самоуправления» в 1991 году, [27] Земельного кодекса, [28] Закона о приватизации, [26] Закона о приватизации жилищного фонда, [29] по мнению подавляющего большинства отечественных исследователей, позволили провести подлинную экономическую децентрализацию 90-ых, наделив ОМПУ правом собственности на землю, здания, сооружения, образовав муниципальную собственность, которая в последствии послужила экономическим базисом для конструирования и институционализации национальной системы МПУ. [19]

Следует акцентировать, что экономическая децентрализация начала 90-х годов стала первопричиной проведения в дальнейшем и административной, и финансовой, и территориальной децентрализации, наделив ОМПУ не только правом собственности, но и возложив на них ответственность в принятии решений по организации (институционализации) и предоставлению МПУ в Республике Молдова. Так, принятие закона «Об административной децентрализации» 2006 года [34] явилось логическим следствием процесса укрепления экономической базы ОМПУ по становлению и развитию системы МПУ, посредством «регулирования основ 9-ти принципов административной децентрализации» [34, ст.3], утверждения основ финансовой децентрализации [34, ст.12], и очертания «Институциональной основы процесса административной децентрализации» в Республике Молдова. [34, глава V, ст.14]

Впервые в истории становления и развития национальной системы публичных услуг, в 2006 году вводится понятие «институционализация». Предпринимается попытка чёткого разграничения полномочий между субъектами институциональной системы публичных услуг - ОЦПВ и ОМПУ. Провозглашается необходимость соблюдения принципа соответствия между объёмами полномочий субъектов организации и оказания МПУ и передачей соответствующего объёма ресурсов, основанных на требовании неукоснительного соблюдения «...стоимостных стандартов и стандартов качества, относящихся к предоставлению децентрализованных общественных услуг» [34, ст.10, п-2]

В последствии, принятие 05.04.2012 года закона «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012–2018 годы» детально очертило институциональную структуру национальной системы публичных услуг. Это позволило детализировать полномочия субъектов организации и предоставления публичных услуг на основе научно-обоснованных аналитических исследований институциональной структуры системы публичных услуг, а также утвердить конкретный план деятельности субъектов системы публичных услуг.

4. Внесение кардинальных изменений в национальную законодательную сферу Республики Молдова в начале 90-х дало импульс ОМПУ к пересмотру структуры и содержания системы МПУ. Функционирование при примэриях земельных комиссий по реализации национальной программы «Rămânț» подтолкнуло к развитию кадастровых услуг, укреплению юридических услуг в области земельных отношений и регистраций имущественных долей в территориальных кадастровых органах (ТКО), становлению публичных услуг по оценке (переоценке) имущества и земель, подтолкнуло к началу предоставления населению консультативных услуг по вопросам местного развития. Национальная законодательная база того времени и институциональная структура системы

публичных услуг устремились к органической гармонии соответствия единой функциональной системе.

5. С момента обретения независимости Республикой Молдова, и центральные органы публичной власти и ОМПУ диалектически взаимодействуют между собой, при доминировании идей центральных государственных органов власти о ре-институционализации субъектов национальной системы публичных услуг. Такой вывод возник при анализе структурных преобразований в институциональных структурах центральных органов публичной власти и органах местного публичного управления. С целью усиления мониторинга за процессами децентрализации публичного управления, а также в связи с необходимостью стабилизации административной системы центральных органов публичной власти Республика Молдова, в 2006 году создаётся новый институциональный орган – Министерство местного публичного управления. Основная цель данной структуры на центральном и местном уровнях на тот момент, отводилась координации административных процессов на местах, оказанию методологической помощи ОМПУ по децентрализации публичного управления делегированными публичными услугами, содействию региональному развитию и обеспечению подлинной институционализации национальной системы публичных услуг.

В целях совершенствования институциональной структуры МПУ, в 2008 году принимается постановление правительства о создании Национального фонда и Агентств регионального развития «Север», «Центр» и «Юг», ставшие институциональными субъектами Министерства местного публичного развития. [38]

В 2009 году, в результате реструктуризации центрального правительства страны, министерство местного публичного управления упраздняется и функции по координации децентрализации публичного управления МПУ делегируются новому институциональному органу в лице Государственной канцелярии и её территориальным управлениям. [40] Помимо координационных функций, за Государственной канцелярией закрепляется и контрольная функция за деятельностью ОМПУ, вплоть до делегирования им права обращаться в судебные инстанции по спорным решениям. К перечню вопросов контроля по формированию новых институциональных структур относятся подписание совместных договоров по межмуниципальному сотрудничеству по оказанию совместных публичных услуг по вопросам водоснабжения и канализации; создание межмуниципальных пожарных подразделений; формирование совместных предприятий по государственно-частному партнёрству в области утилизации твёрдых и жидких бытовых отходов и др.

С нашей точки зрения, спорным является причисление к институциональной национальной системе государственных и МПУ Конгресса местных публичных властей

(CALM), Ассоциаций представителей органов местных публичных управлений: ассоциаций мэров городов и сёл, ассоциаций председателей местных советов. Но надо признать, что активное участие представителей этих структур в вопросах консультирования субъектов разработки проектов становления и развития институциональной структуры системы публичных услуг Республики Молдова, без преувеличения, велико.

К регрессивным явлениям, деструктивно повлиявшим и продолжающим оказывать сдерживающее влияние на динамику становления и функционирования единой институциональной системы МПУ Республики Молдова, по мнению некоторых отечественных исследователей, можно отнести следующие позиции.

Существенным минусом в процессе функционирования национальной системы МПУ, по нашему мнению, является несовершенство нормативно-правовой системы, регламентирующей деятельность ОМПУ в области организации и предоставления МПУ. За 32-х летнюю историю независимости, в Республике Молдова было принято и аннулировано 5 законов, непосредственно регламентировавшие деятельность ОМПУ, начиная с закона № 635, от 10.07.1991 года «Об основах местного самоуправления» и заканчивая ныне действующим законом № 436, от 28.12.2006 года. «О местном публичном управлении». Стоит отметить, в период с 2006 по 2023 года в него было внесено почти 60 поправок.

В своей исследовательской работе: «Administrația publică locală» [152, стр.173], Сымботяну А. продемонстрировал итоги анализа о наличии несовместимых противоречий между положениями законов об органах местного публичного управления и законами, регламентирующими административно-территориальное устройство в Республике Молдова. В итогах поведённого исследования, автор резюмирует о необходимости гармонизации отношений в институциональной структуре национальной системы МПУ посредством функциональной и организационной активации деятельности субъектов оказания публичных услуг: центрального правительства, представителей ОМПУ, субъектов гражданского и научного общества. [152, стр.187]

Углубляя исследовательский анализ в этой же области, Балан О. отмечает, что существует чрезмерная фрагментарность и дублирование полномочий в институциональной структуре ОМПУ 1-го и 2-го уровня. Балан заявляет о необходимости укрепления потенциала государственного управления МПУ, посредством повышения эффективности управленческих ресурсов, совершенствования управленческих инструментов принятия решений и координации 1-ой и 2-ой уровней ОМПУ в вопросах совершенствования институциональной системы и законодательных основ системы МПУ. [88]

О роли и значении не мнимой, а подлинной децентрализации публичного управления в Республике Молдова, способной дать реальный ожидаемый эффект в вопросах организации

и предоставлении МПУ, отмечено в исследованиях Дульски И. Автор подчёркивает, что половинчатая, незавершённая, усечённая децентрализация публичного управления, не обеспеченная методологически структурно, законодательно, финансово, дискредитирует саму идею о децентрализации. [110]

Научно обоснованная институциональная структуризация системы МПУ расширяет гражданам страны доступ к качественным МПУ. Но ключевыми факторами формирования современных ОМПУ на местах по организации и предоставлению МПУ, по мнению Бескиеру И., и Тома Д., является наличие высококвалифицированного персонала государственных служащих, их мотивационная составляющая. [94] О несоответствии между уровнями публичного управления: центральной государственной публичной властью и ОМПУ Республики Молдова, а также доминирование административного метода управления центральных органов государственной власти над публичным управлением местной системой публичных услуг, раскрыто в исследовании Корнеа С. [100, 101].

Все перечисленные действия по модернизации государственного управления, реформирования системы взаимоотношений между центральными органами государственной власти и ОМПУ, поиска оптимальной конфигурации административно-территориального устройства страны, проведения реформ в области децентрализации публичного управления в Республике Молдова, направленные на качественную модернизацию национальной институциональной системы публичных услуг, безусловно обогатили и национальный и европейский опыт становления и развития трансграничных с Европейским Союзом, стран.

2.2. Соотношение объёма и качества местных публичных услуг в условиях реформирования и децентрализации публичного управления

Изменения в институциональной системе или в нормативно-правовой базе публичного управления Республики Молдова являются базовыми индикаторами, свидетельствующими о кардинальных эволюционных либо революционных изменениях в национальной системе МПУ. Эти изменения касаются генерирования новых законов либо внесение изменений или дополнений в уже существующие законы; отмирание отживших или зарождение новых субъектов в институциональной системе МПУ, оказывающих инновационные и демонстрирующие более совершенные формы оказания МПУ; и др.

Но состояние институциональной системы и нормативно-правовой базы центральных органов публичной власти, хоть и являются базовыми факторами, но не единственными, определяющими качество МПУ в Республике Молдова. Стремление совершенствовать оптимальное соотношение объёма к нормативно закреплённому качеству МПУ в условиях

реформирования и децентрализации публичного управления, играет огромное значение для расширения диапазона теоретических знаний и практических навыков ОМПУ Республики Молдова в процессе модернизации национальной институциональной системы МПУ.

С целью системного исследования соотношения объёма и качества МПУ в условиях реформирования и децентрализации публичного управления, первоначально проведём анализ содержания понятий: «децентрализации публичного управления», «объём МПУ», «параметры качества местных публичных услуг». Далее, логичным является компонентный анализ институциональной структуры субъектов МПУ и исследование классификационных подходов к систематизации факторов, определяющие соотношение объёма и качества МПУ. Всесторонний анализ эволюционной динамики соотношения объёма и качества МПУ в Республике Молдова, а также исследование причинно-следственных связей между этими явлениями, станут основой выводов о исследовании соотношения объёма и качества МПУ в условиях реформирования и децентрализации публичного управления.

Анализ содержания понятия «децентрализации публичного управления» при системном подходе предполагает исследование совокупности параметров этого явления. Это и теоретические основы определения понятия, анализ соотношения этого понятия с другими родственными синонимическими понятиями, классификационные подходы к систематизации, и др.

Исследователи отмечают изобилие понятий «децентрализации» в работах зарубежных и отечественных аналитиков. По мнению Махина С.Н., децентрализация — это: «...принцип публичного управления; способ (метод) управленческого воздействия; управленческий режим; форма организации публичной власти и публичного управления». [240] Тихомиров Ю.А. отмечает, что исследователь Корсби П. трактует, что «децентрализация состоит из трёх ключевых элементов: процесса передачи...; полномочий, компетенций, функций...; от высоких уровней к низким уровням». [274] Богатырёва О.Н. определяет децентрализацию как: «...как процесс, посредством которого полномочия, функции, обязанности и ресурсы передаются от центральной государственной власти к региональным и местным органам управления» [182]

Сымботяну А. считает, что децентрализация публичного управления — это процесс передачи части полномочий ОЦПВ и ОМПУ. Автор считает, что этот процесс стимулирует ОМПУ осуществлять свои функции по координированию общественными делами в соответствующей АТЕ. [151]

Тинку В. выводит аналогичное определение: ««Децентрализация публичного управления означает передачу определенных полномочий, которые были связаны с компетенция центральных органов, выборным ОМПУ». [162] Авторы Попа В., Мунтяну И.,

Мокану В. утверждают, что в административной организации государства, кроме децентрализации и централизация, существуют промежуточные элементы, например «де-концентрация». [140]

Анализируя связи между родственными понятиями: «децентрализацией», «де-концентрацией», «деволюцией» и «делегированием полномочий», мы пришли к следующим выводам. Процесс делегирования полномочий предполагает передачу от субъекта к субъекту делегированных прав, оговорённых в конкретных нормативно-правовых актах. Децентрализация публичного управления, по нашему мнению, представляет собой **тенденцию процесса** осуществления передачи публичного управления институциональными субъектами по оказанию публичных услуг по обобщённой формуле «от (х) → к (у)», где (х) является субъектом оказания публичных услуг ОЦПВ, а (у) – являются субъектом оказания МПУ ОМПУ. В то время, де-концентрация – как рассредоточение функций ОЦПВ их службам на территориях, и деволюция – как передача от ОЦПВ к ОМПУ компетенций, ресурсов, законодательных полномочий, представляют собой **конкретизированные формы субъектных отношений** процесса децентрализации публичного управления.

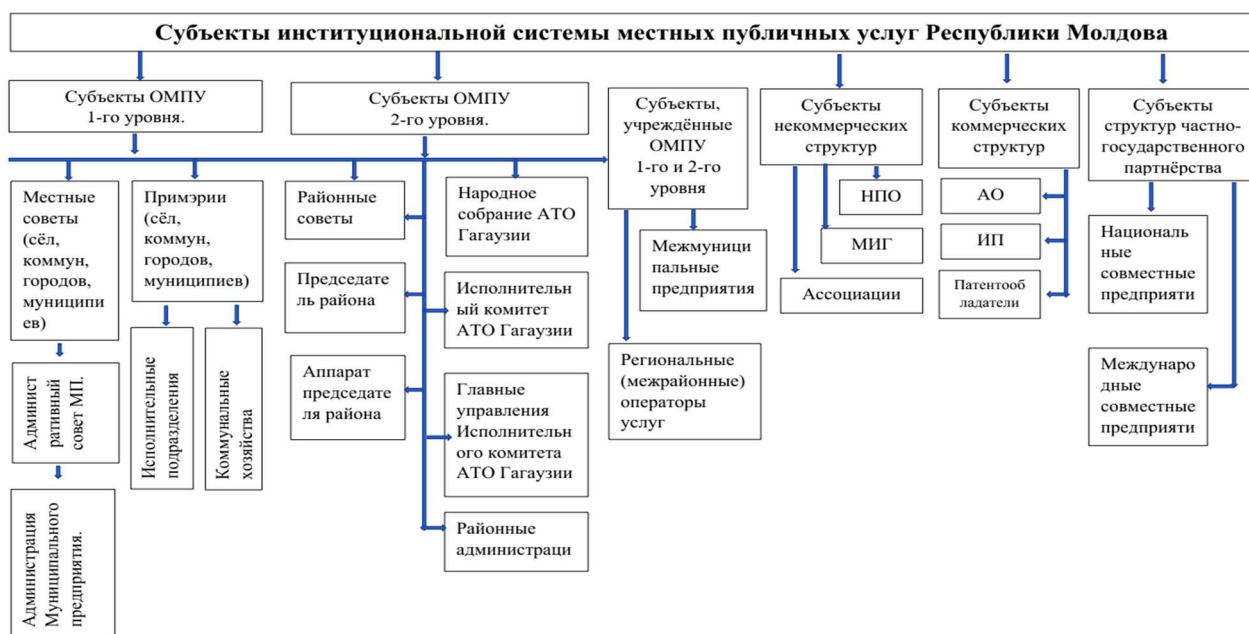
В итоге краткого анализа, отметим, что в данном исследовании, под понятием «децентрализация» мы будем иметь ввиду следующее определение: децентрализация публичного управления представляет собой процесс или тенденцию осуществления передачи полномочий, компетенций, функций, прав, ответственности, финансовых ресурсов от ОЦПВ к ОМПУ, с целью демократизации процессов функционирования местного публичного управления в вопросах организации и предоставления МПУ, оговоренных в нормативно-правовых актах Республики Молдова.

Анализируя содержание понятия «объём местных публичных услуг» отметим, что, по нашему мнению, это конкретный количественный показатель или числовая характеристика совокупности всех видов МПУ, законодательно закреплённых в таких основных нормативно-правовых актах, как в законе «Об административной децентрализации» [34] и в законе «О местном публичном управлении». [35] Параметр «объём местных публичных услуг» не константен, а является перманентной величиной. Изменение объёма МПУ по степени интенсивности, характеризующееся структурно-функциональными интервенциями в институциональную систему МПУ, посредством внесения изменений и дополнений в существующую законодательную базу, характеризует состояние публичного управления, называемое условиями реформирования.

Параметры «качества местных публичных услуг» представляют собой свод качественно-количественных характеристик, нормативно закреплённых в стандартах

качества, применительно к конкретной публичной услуге. Следует подчеркнуть, что исследователи классифицируют конкретно осязаемые параметры качества публичных услуг, такие как время оказания публичной услуги, стоимостная величина себестоимости, условия оказания, квалифицированные кадры, место и характер оказания публичных услуг и др. В дополнение, мы определяем и другие комбинативные параметры качества МПУ, таких как: соотношение содержания объёма местной публичной услуги к наличию и качеству институционального субъекта оказания публичной услуги; обеспечение процесса оказания МПУ качественными нормативно-правовыми актами; наличием организационно-финансово-ресурсного потенциала у субъекта предоставления публичной услуги, обеспеченность стратегиями развития, реформирования, модернизации и др.

Изучив и сформулировав основные понятия, проанализируем компонентную (субъектную) структуру институциональной системы МПУ Республики Молдова, которых непосредственно касается оптимальное соотношение объёма и качества МПУ в условиях реформирования и децентрализации публичного управления. Субъекты институциональной системы местных публичных услуг ОМПУ Республики Молдова представлены на схеме 2.4.



ОМПУ – Органы местного публичного управления; ПУ – Публичные услуги; МП – Муниципальное предприятие; АС – Административный совет; АТО – Автономно-территориальное образование; МС – местный совет; НПО – неправительственные организации; МИГ – Малая инициативная группа; АО – Акционерное общество; ИП – индивидуальное предприятие.

Схема 2.4. Субъекты институциональной системы местных публичных услуг Республики Молдова

Источник: составлена автором

Анализируя выше представленную схему, констатируем, что к субъектам институциональной системы МПУ Республики Молдова, ответственные за организацию и предоставление МПУ, относятся:

1) Все ОМПУ 1-го уровня и 2-го уровня Республики Молдова: местные советы и примэрии сёл, коммун, городов и муниципиев; районные советы, районные администрации, муниципалитет Бэлць; муниципий Кишинэу, Народное собрание и Исполнительный комитет АТО Гагаузии – как особый уровень управления. [35]. Деятельность ОМПУ 1-го уровня и 2-го уровня осуществляется на основании закреплённых сфер деятельности, оговоренные в ст. 4, закона «Об административной децентрализации» [34]; в статьях 14, 29, 43, 51, 53 закона «О местном публичном управлении» [35], определяющие основные полномочия местных советов, примара, районных советов, районных администраций, председателя районного совета Республики Молдова; закона «О публичных услугах» Республики Молдова [59]. Деятельность Народного Собрания и Исполнительного Комитета АТО Гагаузии регулируются Законом «Об особом правовом статусе АТО Гагаузии» [60] и Законом «Об Исполнительном комитете АТО Гагаузии». [62] В перечисленных законодательных актах определён и объём МПУ ОМПУ.

2) Все муниципальные предприятия и коммунальные хозяйства (исполнительные подразделения и общественные службы примэрий), подведомственные ОМПУ 1-го и 2-го уровня, учредителями которых они являются. [56]

3) Некоммерческие (НПО, МИГи) и коммерческие организации, предоставляющие сами или участвующие (задействованные) в оказании МПУ на основе договора об оказании местной публичной услуги, субъектами (подписантами) которого являются ОМПУ и коммерческая (некоммерческая) организация. [59]

4) Межмуниципальные предприятия (межмуниципальные и межрегиональные операторы) по предоставлению МПУ на основе решений местных советов об образовании предприятий с делегированием определённых полномочий.

5) Иностранные коммерческие организации, оказывающие публичные услуги на основе концессии (делегированном праве оказывания публичной услуги).

В результате проведённого анализа выяснилось, что представленная схема отражает константную, но не динамическую структуру. И не полностью отражает весь спектр свойств компонентной структуры институциональной системы МПУ Республики Молдова. Нами определены несколько причин.

1. Представленная схема «Субъекты институциональной системы МПУ Республики Молдова», обобщена и идеализирована, и она не отражает динамику объёма, структуры, содержания и качества МПУ. Схема демонстрирует лишь статичность структуры объекта исследования.

2. Институциональная система МПУ Республики Молдова структурно динамична. Одни институциональные субъекты расформировываются в виду изменившейся

конъюнктуры рынка МПУ. Другие институциональные субъекты реструктуризируются под изменившиеся реалии законодательной базы, конъюнктуры рынка и необходимости интеграции в обновлённую институциональную систему МПУ Республики Молдова. Третьи институциональные субъекты создаются с целью удовлетворения новых зарождающихся потребностей граждан в получении новых МПУ, и др.

3. Постоянно обновляются не только субъекты институциональной системы МПУ Республики Молдова, но и содержание перечня организуемых и предоставляемых МПУ у отдельно взятого институционального субъекта.

4. У субъекта институциональной системы МПУ динамично видоизменяется и качественное содержание, родовое и видовое многообразие организуемых и предоставляемых МПУ ОМПУ. В итоге, они характеризуют не только качество МПУ, но и качество функционирования ОМПУ – субъекта, организовавшего и предоставившего местную публичную услугу.

5. Система организации и предоставления МПУ ОМПУ – это двухкомпонентная система. Она содержит взаимоотношения между собой субъектов и объектов институциональной системы МПУ. Логически вытекает следующее суждение, что чем большее количество местных публичных услуг оказывается ОМПУ и чем большее число граждан получает МПУ, тем качественнее показатели работы институциональной системы местных публичных услуг в Республике Молдова. Важным аспектом в этой оценке является тренд, касающийся возрастающей динамической тенденции числовых показателей как организаторов, так и получателей МПУ.

6. Углубление исследования двухкомпонентной структуры институциональной системы МПУ выявили и вариативную разновидность взаимоотношений. Нередко организатором предоставления местной публичной услуги являются ОМПУ – примария и местный совет. Субъектом оказания местной публичной услуги является муниципальное предприятие, учредителем которого является местный Совет. Такая разновидность организации и предоставления местной публичной услуги выходит за рамки двухкомпонентной структуры. Поэтому субъектная структура отдельно взятой местной публичной услуги конкретно индивидуальна и применительна к отдельно взятой автономно-территориальной единице (АТЕ).

7. Функциональность институциональной системы МПУ немыслима без тесного взаимодействия с де-концентрированными службами на местах. Первичными субъектами организации и предоставления МПУ в этих службах являются ОЦПВ Республики Молдова.

Исходя из анализ структуры институциональной системы МПУ, мы обратили внимание на то, что объём и качество МПУ – непостоянные величины объекта исследования.

Существует множество причинно-следственных связей, определяющих объём и качество МПУ. Некоторые из них являются первостепенными (определяющими, постоянными), другие – второстепенными (сопутствующими, временными). С целью всестороннего и глубокого анализа механизма взаимоотношения субъектов и объектов институциональной системы МПУ, исследуем причины, определяющие и объём, и качество МПУ. Анализ факторов и их классификация, наш взгляд, является следующим базовым параметром исследования качественного состояния системы МПУ в Республике Молдова.

В процессе анализа исследования организации и предоставления МПУ ОМПУ, были изучены различные факторы объёма и качества организации и предоставления МПУ. Результат обобщения итогов исследования представлен в виде сконструированной и наглядно представленной графической схемы 2.5. «Факторы объёма и качества организации и предоставления местных публичных услуг в Республике Молдова», которая отражает классификацию факторов, оказывающих влияние на параметры объёма и качества МПУ, оказываемых ОМПУ.

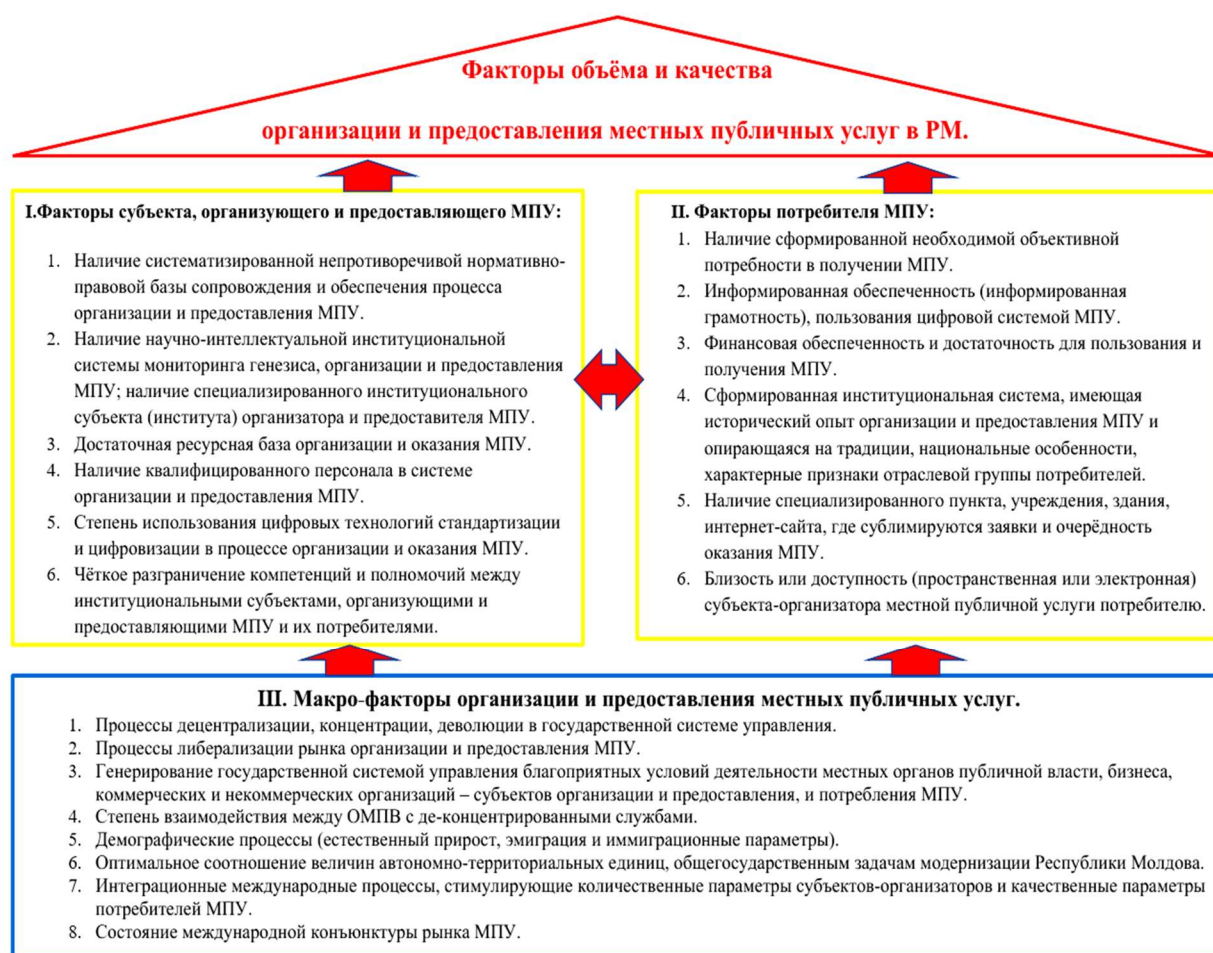


Схема 2.5. Факторы объёма и качества организации и предоставления местных публичных услуг в Республике Молдова

Источник: составлена автором

По нашему мнению, все три группы факторов взаимосвязаны и диалектически взаимообусловлены в определении объёма и качества МПУ Республики Молдова.

Первая группа факторов, оказывающая влияние на объём и качество МПУ – это факторы, оказывающие влияние непосредственно на институциональный субъект, который генерирует и предоставляет МПУ. Важно отметить, что представленные факторы субъекта оказывают влияние и на процесс организации, и на процесс предоставления, и на объём, и на качество оказываемых МПУ. (схема 2.5., п/п-1,2,3,4,5,6.)

Вторая группа факторов, оказывающая влияние на объём и качественные параметры МПУ – это факторы, обусловленные непосредственно с объектами потребления МПУ. К таковым факторам отнесём и наличие сформированной необходимой объективной потребности в получении местной публичной услуги; и информированный потенциал (информированную грамотность) объекта-пользователя местной публичной услугой; и финансовую самообеспеченность получения потребителем соответствующего объёма и качества МПУ; и соответствующая инфраструктура организации и предоставления МПУ и т.д. (схема 2.5, п/п-1,2, 3,4,5,6).

Базовым является третья группа факторов МПУ – макро-факторы, оказывающие влияние на качественное обеспечение макро-условий для субъекта генерирования и предоставления и для объекта-потребителя местной публичной услуги. Если первая и вторая группы факторов имеют местный или локальный характер проявления, то третья группа факторов – макро-факторы имеют: во-первых, общенациональный характер воздействия на процесс организации и предоставления МПУ; во-вторых, исполняют роль катализатора, стимулятора или замедлителя для обеих групп факторов. Эту группу формируют факторы, являющиеся производными общегосударственных процессов: политико-административных (процессы децентрализации, концентрации, деволюции, административно-территориальных реформ), финансово-экономических (процессы либерализации рынка МПУ, инвестиционная привлекательность страны), демографических (процессы естественного прироста населения, иммиграция, эмиграция) и др.

Анализ соотношения объёма и качественных характеристик привели к выводу, что объём и качество оказываемых МПУ зависит от динамики параметров субъектов институциональной системы, имплементированные в процесс организации и предоставления; групп факторов субъекта, объекта и макро-факторов, обуславливающие характер протекания процесса организации и предоставления МПУ.

Нами проведен анализ законодательных актов Республики Молдова, содержащих объём полномочий и параметры качества МПУ, делегируемых ОМПУ, с целью регулирования деятельности субъектов институциональной системы Республики Молдова.

В результате, определены 5 основных законодательных областей регулирования соотношения объёма и качества МПУ Республики Молдова. [201]

Таблица 2.2. Основные законодательные области регулирования соотношения объёма и качества местных публичных услуг с 1991 по 2020 г.

№	Основные законодательные области регулирования объёма и качества МПУ.	Наименования законодательных актов
1.	Законодательная область регулирования деятельности ОМПУ 1-го и 2-го уровня по организации и предоставлению МПУ.	1.Закон № 635-XII, от 10.07.1991г., «Об основах местного самоуправления». 2.Закон № 310-XIII, от 07.12.1994г., «О местном публичном управлении» 3.Закон № 186- XIV, от 06.11.1998г., «Об основах местного самоуправления» 4.Закон № 123- XV, от 18.03.2003г., «О местном публичном управлении» 5.Закон № 436-XVI, от 28.12.2006г., «О местном публичном управлении».
2	Законодательная область регулирования вторичных субъектов, производных ОМПУ 1-го и 2-го уровня, по организации и предоставлению МПУ.	1.Закон № LP1402/2002, от 24.10.2002 о публичных службах коммунального хозяйства» 2.Закон № LP303/2013, от 13.12.2013 «О публичной услуге водоснабжения и канализации» 3.Закон № LP246/2017, от 22.11.2017 «О государственном и муниципальном предприятиях»
3	Законодательная область регулирования процессов децентрализации публичного управления.	1.Закон № 435-XVI, от 28.12.2006г., «Об административной децентрализации» 2.Закон № 68, от 05.04.2012 г., «Национальная стратегия децентрализации»
4	Законодательная область регулирования процессов регионального развития.	1.Закон № 438-XVI, от 28.12. .2006 г., «О региональном развитии» [36] 2.Постановление правительства № 158, от 04.03.2010 г., «Об утверждении национальной стратегии регионального развития» [42] 3.Закон № 239, от 13.10.2016г., «Национальная стратегия регионального развития на 20016-2020» [42] 4.Решение Национального координационного совета по региональному развитию №. 4/20 от 13.02.2020 об утверждении «Новой концепции регионального развития в Республики Молдова.
5	Сопутствующая законодательная область регулирования объёма и качества МПУ.	1.Закон № 764-XV, от 27.12.2001г., «Об административно-территориальном устройстве» 2.Закон № 397-XV, от 16.10.2003г., «О местных публичных финансах» 3.Закон № 436-XV, от 06.11.2003 г., «О рамочном уставе села, города» 4.Закон № 911, от 25.07.2016г., «Стратегия реформы государственного публичного управления»

Источник: составлена автором

Содержание первой законодательной области регулирования соотношения объёма и качества МПУ включает в себя 5 законов о местном публичном управлении, принятые с момента провозглашения независимости Республики Молдова до 2006 года. Анализ этой области ценен тем, что в ней прослеживается динамика компетенций и полномочий субъектов оказания МПУ. Анализ динамики числовых данных компетенций и полномочий ОМПУ в законодательной области представлены в таблице 2.3. «Динамика компетенций и полномочий по организации и предоставлению публичных услуг органами местного публичного управления Республики Молдова»

Таблица 2.3. Динамика компетенций и полномочий по организации и предоставлению публичных услуг органами местного публичного управления Республики Молдова

Полномочия Компетенции	ОМПУ	Закон № 635-ХП, от 10.07.1991г., Об основах местного самоуправления	Закон № 310- ХП, от 07.12.1994г., о местном публичном управлении	Закон № 186- ХП, от 06.11.1998г., об основах местного самоуправления	Закон № 123- ХП, от 18.03.2003г. О местном публичном управлении	Закон № 436- ХП, от 28.12.2006г., о местном публичном управлении
Полномочия	Местный Совет (II)	12	23	24	23	26 (37)
	Примара (III)	12	20	32	33	25 (27)
Компетенции	ОМПУ 1-го уровня (IV)	12	23	22	7	16
	ОМПУ 2-го уровня (II)	12	Не оговорены	11	9	14

Источник: составлена автором

При анализе таблицы, прослеживается чёткая динамика увеличения полномочий, делегируемых местным советам с 1991 года – 12 полномочий, по 2006 – 26 полномочий, (2022 – 37 полномочий) по принятию решений в области оказания МПУ. Такой же тренд наблюдается и в увеличении полномочий примара по организации и предоставлению МПУ: с 12 полномочий в 1991 году до 25 – в 2006 году (27 пунктов полномочий в 2022 году). В позиции 2 таблицы, представлена динамика компетенций ОМПУ 1-го и 2-го уровня власти.

По результатам исследования эволюционной динамики компетенций и полномочий по основным законодательным областям регулирования соотношения объёма и качества МПУ ОМПУ Республики Молдова с 1991 по 2022 годы, нами выявлены два временных периода.

Первый 15-летний период эволюционной динамики модернизации законодательной сферы институциональной системы МПУ начинается с 1991 по 2006 год. Этот период характеризуется частой сменой законодательных основ об органах местного публичного управления.

Второй 16-летний период эволюционной динамики модернизации законодательной сферы институциональной системы МПУ с 2006 по 2022 год характеризуется множеством внесённых дополнений и изменений в закон «О местном публичном управлении» [35]. Исследования показали, что за 16-ти летний период в анализируемый закон были внесены 57 изменений и дополнений. Для наглядности, обоснование аргументации о наличии двух периодов эволюционной динамики модернизации законодательной сферы институциональной системы МПУ Республики Молдова, представлена на схеме 2.6.

^{II} См. Приложение 2: «Анализ соотношения сфер деятельности ОМПУ 1-го и 2-го уровней».

^{III} См. Приложение 3: «Внесённые изменения и дополнения в закон РМ № 436, от 28.12.2006 г «О местном публичном управлении».

^{IV} См. Приложение 4: «Соотношение сфер деятельности ОМПУ 1-го уровня к полномочиям МС и Примара.



Схема 2.6. Периодизация эволюционной динамики модернизации институциональной системы публичных услуг местного публичного управления Республики Молдова

Источник: составлена автором

Анализ показывает, что период с 1991 по 2006 годы характеризуется частой сменой законов об органах местного публичного управления в Республики Молдова, перекраиванием полномочий и компетенций ОМПУ в области организации и предоставления МПУ. Исследование деятельности ОМПУ Республики Молдова с 2006 года по 2022 год, позволил выявить следующие изменения:

- В 2006 году принимается Закон № 435-XVI «Об административной децентрализации», где на государственном уровне формулируется и законодательно обеспечивается процесс децентрализации публичного управления. Характерные признаки децентрализационных процессов в этом законе вписываются в определение о децентрализации исследователей Филип Г., Онофрей М.: «Децентрализация – это система, согласно которой управление местными интересами осуществляется свободно избранными властями, гражданами соответствующей АТЕ». [112]
- Анализ статьи 4 Закона № 435-XVI, 28.12.2006 г. «Об административной децентрализации» показал, что впервые в Республике Молдова вводится понятие «Сферы деятельности местных органов публичной власти», из которых за ОМПУ 1-го уровня закрепляются 16 сфер деятельности по организации и предоставлению МПУ, а за ОМПУ 2-го уровня закрепляются 12 сфер деятельности. (V)
- Из 16 сфер деятельности ОМПУ 1-го уровня и 12 сфер деятельности ОМПУ 2-го уровня, содержание 11(!) сфер деятельности дублируются содержанием и отличаются друг от

^VСм. приложение 2 «Анализ соотношения сфер деятельности ОМПУ 1-го и 2-го уровней»

друга только зоной (территорией) ответственности: село, коммуна, город, муниципий с одной стороны и районные структуры с другой. (^{VI})

- Из закреплённых за ОМПУ 1-го уровня 16 сфер деятельности, 5 сфер деятельности находятся в их исключительной компетенции. Это компетенции в областях санитарной очистки, сбора мусора, благоустройства, водоснабжения и оказания спасательных услуг и пожаротушению. [34, ст.4]
- За ОМПУ 2-го уровня в их исключительной компетенции находится только одна социальная сфера, к которой определены: «j) управление учреждениями социального обеспечения районного значения; k) развитие и управление местными социальными услугами, предназначенными для социально незащищенных слоев населения; мониторинг качества социальных услуг». [34, ст.4]
- Принятие закона № 435-XVI, 28.12.2006 г. «Об административной децентрализации», статьи 4 «Сферы деятельности местных органов публичной власти», послужили в последствии основой для принятия закона № 436-XVI, от 28.12.2006г., «О местном публичном управлении» и определения содержания статьи 14 «Об основных полномочиях местных советов», статьи 29 «Основные полномочия примара»; статьи 43, определивший «Полномочия районного совета» и статьи 53, определивший «Основные полномочия председателя района». [35, ст.14, 29, 43, 53]
- С 2006 года с момента принятия по 2022 год, в закон «О местном публичном управлении» [29] были внесены **57(!)** дополнений и изменений. Динамика внесения изменений и дополнений представлена на схеме 2.7.



Схема 2.7. Динамика внесения изменений и дополнений в закон «О местном публичном управлении» от 2006 года Республики Молдова в период 2007-2022
Источник: составлена автором

Анализ динамики внесения изменений и дополнений в закон «О местных органах управления» в области организации и предоставления МПУ, указывает на наличие положительной динамики тренда двух пиков внесения изменений и дополнений: по 8

^{VI}См. приложение 2, «Анализ соотношения сфер деятельности ОМПУ 1-го и 2-го уровней 1-11 пункты»

изменений и дополнений в 2010 и в 2018 годах, и нулевой показатель в 2014 году. Внесённые изменения и дополнения позволили расширить область компетенций и полномочий ОМПУ, которые привели к увеличению объёма организуемых и предоставляемых ОМПУ МПУ.

Исследуя характер внесённых 57-ми изменений и дополнений в закон «О местном публичном управлении», нами выявлено, что 32 изменения и/или дополнения, касаются непосредственно увеличения объёма или качественного изменения МПУ ОМПУ. В приложении к исследованию № 3 «Внесённые изменения и дополнения в закон Республики Молдова № 436, от 28.12.2006 г «О местном публичном управлении» ^(VII), приведён детальный анализ внесения изменений и/или дополнений, места и даты публикации и краткое содержание внесённых изменений и/или дополнений. Анализ хронологии представленных внесённых изменений и/или дополнений выявил 14 областей, направлений, сфер деятельности, по которым произошло расширение компетенций или полномочий ОМПУ по организации и предоставлению МПУ. Расширение компетенций и/или дополнений последовали в областях:

- *финансово-бюджетной политики* в 2009 году для ОМПУ вводятся дополнительные полномочия по введению государственного внутреннего финансового контроля (внутреннего аудита). В 2021 году эта услуга расширяется до дачи разрешения ОМПУ на закупку оказание услуг в области проведения внутреннего аудита у других субъектов. ^(VIII)

С 2010 года, помимо утверждения бюджета, ОМПУ делегируются полномочия в области мониторинга за собственным резервным фондом и дачи разрешения на получение или предоставлении займов другим субъектам АТЕ, оказывающим МПУ населению. Также в полномочия примара вводится ответственность за администрирование бюджета, предоставление местному совету полугодовых и годовых отчётов об исполнении бюджета, результатов внешних публичных аудитов и рекомендаций Счётной палаты страны; ^(IX)

- *благоустройства* населённого пункта в 2010 году МС делегируются полномочия устанавливать «Правила по обеспечению чистоты в населённом пункте»; «Правила содержания домашних животных»; утверждать «Режим работы торговых и предприятий общепита». В 2016 г. полномочия по утверждению режима работы торговых и предприятий общепита перерастает в право ОМПУ утверждать собственные «Положения об осуществлении торговой деятельности в населённом пункте», а также принимать решение о вырубке и выкорчёвывании деревьев; ^(X)

^{VII} См. Приложение 3

^{VIII} См. Приложение 3, пункт-1

^{IX} См. Приложение 3, пункт-30

^X См. Приложение 3, пункт-30

- *проведения консультаций, собраний, общественно-массовых мероприятий* в 2010 году ОМПУ делегируются полномочия проводить публичные консультации по вопросам, представляющим интерес для населения АТЕ; ^(XI)

- *здравоохранения и социальной защиты* в законе «Об административной децентрализации» от 2006 года, эта сфера деятельности была делегирована ОМПУ 2-го уровня. Но в 2010 году полномочия по координированию деятельности общественно-полезных объединений по социальной защите детей, престарелых, инвалидов, многодетных перераспределяются ОМПУ 1-го уровня.^(XII) В 2016 году ОМПУ делегируются дополнительные полномочия утверждать программы по развитию социальных услуг, согласно потребностям местного сообщества, организовывать исследования по видам социальных услуг, необходимых сообществу, разрабатывать программы по развитию социальных услуг.^(XIII) В 2017 ОМПУ делегируются полномочия по принятию решения об утверждении должности специалиста по защите прав ребенка и осуществлению функции местного органа опеки. ^(XIV)

- *межмуниципального сотрудничества* в 2010 году ОМПУ делегируются полномочия на расширение деятельности в области частно-государственного партнёрства и обеспечения разработки технико-экономических обоснований для утверждения списка публичных услуг местного значения, для реализации проектов частно-государственного партнерства.^(XV) В 2020 года ОМПУ делегируются полномочия по учреждению неприбыльных некоммерческих организаций, именуемых местными инициативными группами, а также делегируются полномочия определять финансовую помощь в случае бюджетных расходов области муниципального и межмуниципального сотрудничества.

- *управления местным транспортом* в 2013 году ОМПУ делегируются полномочия по обеспечиванию регистрации и учета транспорта (троллейбусы, велосипеды с двигателем, самоходные машины и устройства, гужевые транспортные средства. ^(XVI)

- *контрольно-административных функций*, в 2015 г. принимается вопрос о делегировании полномочий ОМПУ по утверждению тарифов на публичную услугу водоснабжения и канализации НАРЭ. ^(XVII)

- *пользования природными ресурсами и экологической безопасности* в 2016 году ОМПУ делегируются полномочия об изменении назначения земель, а в 2018 году даётся право регистрировать договоры аренды земельных участков и другого имущества

^{XI} См. Приложение 3, пункт-3

^{XII} См. Приложение 3, пункт-4

^{XIII} См. Приложение 3 пункт-12

^{XIV} См. Приложение 3, пункт-15

^{XV} См. Приложение 3, пункт-5

^{XVI} См. Приложение 3, пункт-7

^{XVII} См. Приложение 3, пункт-8

сельскохозяйственного назначения, заключенные на срок более пяти лет. До 2018 года договора аренды земельных участков регистрировались ОМПУ до 3-х лет, на более долгий срок договор аренды подлежал регистрации в территориальном кадастровом органе (ТКО). В 2019 году ОМПУ делегируется право проводить процедуру стратегической экологической оценки в соответствии с Законом о стратегической экологической оценке № 11/2017. ^(XVIII)

- *нормативно-правовой сферы и правопорядка* с 2010 года ОМПУ делегируются полномочия создавать административные комиссии, а с 2016 года назначать констатирующего субъекта в соответствии с Кодексом о правонарушениях. Также с 2016 года, ОМПУ делегируются полномочия обеспечивать реализацию принципа гендерного равенства в политиках, программах и в издаваемых местных нормативных актах. ^(XIX)

- *менеджерской деятельности по исполнению решений и комплектации штатов*, с 2016 года вменяются полномочия в форме обязанности по внесению принимаемых ОМПУ нормативных документов в «Государственный регистр местных актов» в соответствии с Законом о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления № 317-XV от 18 июля 2003 года. С 2021 года вводится компетенция об обладании квалифицированной электронной подписью, которую используют при исполнении полномочий представители ОМПУ, а также вводится система электронного документооборота. ^(XX)

- *пожарной безопасности и гражданской защиты населения* с 2017 года ОМПУ обладают полномочиями в области сотрудничества с Генеральным инспектором по чрезвычайным ситуациям в подчинении Министерства внутренних дел устанавливать финансовые источники для организации функционирования службы (посты) спасателей и пожарных в соответствии с положениями об их создании и функционировании, разработанными на основе типового положения, утвержденного Правительством. ^(XXI)

- *охраны памятников* с 2018 года ОМПУ наделяются полномочиями содействия по охране расположенных на подведомственной территории недвижимого культурного наследия (археологические памятники, памятники истории и культуры). ^(XXII)

- *культуры, туризма, спорта* с 2019-го ОМПУ передаются полномочия по обеспечению и развитию библиотечных услуг на подведомственной территории путем реализации полномочий, предусмотренных Законом о библиотеках № 160/2017» ^(XXIII)

^{XVIII} См. Приложение 3, пункт-23

^{XIX} См. Приложение 3, пункт-11

^{XX} См. Приложение 3, пункт-11

^{XXI} См. Приложение 3, пункт-17

^{XXII} См. Приложение 3, пункт-18

^{XXIII} См. Приложение 3, пункт-24

- управления имуществом с 2019 года ОМПУ передаются полномочия по управлению имуществом и общественными услугами местного значения, относящимся к публичной сфере, соответственно села (коммуны), города (муниципия) в соответствии с законом. ^(XXIV)

Детальный анализ всех представленных внесённых изменений и/или дополнений в закон «О местном публичном управлении» от 2006 года, подтверждает тезис о наличии в Республике Молдова твёрдо устоявшейся тенденции децентрализации публичного управления системой МПУ ОМПУ 1-го уровня. Данный тренд передачи компетенций и полномочий привёл к значительному увеличению объёма МПУ, организовываемых и предоставляемых ОМПУ 1-го уровня.

В идеальной системе, для каждой сферы деятельности ОМПУ 1-го и 2-го уровней, оговоренные в статье ст. 4, закона № 435-XVI «Об административной децентрализации» [34], должны соответствовать определённые полномочия и компетенции, оговоренные в законе «О местном публичном управлении» от 2006 года. [35] Такое соответствие является необходимостью для достижения оптимального соотношения объёма и качества МПУ в условиях реформирования и децентрализации публичного управления. С целью подтверждения такого соответствия между сферами деятельности и полномочиями ОМПУ, был проведён соответствующий анализ, итоги которого представлены в таблице 2.4.

Таблица 2.4. Анализ соотношения сфер деятельности к компетенциям и полномочиям в области организации и предоставления местных публичных услуг органами местного публичного управления Республики Молдова 1-го уровня

Сферы деятельности. (¹) Полномочия и компетенции (²)	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	Полномочия Местного Совета и Примара, не отражённые в сферах деятельности в законе «Об административной децентрализации» [34]
1. Полномочия Местного совета, согласно ст. 14, закона «О местном публичном управлении» [35]	f) n)	-	-	f)	-	-	b) c) d) e) i') r) j)	-	-	v)	q')	h) i) q) j')	-	x) x')	v')	-	a), g), k), l), m), s), t), u), n), o'), p), s'), w), w'), y'), y'), z), z'). (18 пунктов полномочий)
2. Полномочия Примара, согласно ст. 29, закона «О местном публичном управлении» [35]	s) e) f)	-	-	-	l) l')	-	g) n)	-	-	-	h) k)	c) i)	m)	-	h')	-	j'), j'), y), b), d), n'), i'), m'), t), u), q), r), o), v). (14 пунктов полномочий)

(¹) – Сферы деятельности, согласно ст.4, п-1, «Закона об административной децентрализации» [34]

(²) – полномочия и компетенции Местных советов и Примара, согласно ст.14 и ст.29 закона «Об органах местной публичной власти» [35]

x' 2 - внесённые изменения с 2006 года в закон «О местной публичной власти» [35]

Источник: составлена автором

Итоги сравнительного анализа, приведённые в таблице 2.4., наглядно демонстрируют сложившуюся дисгармонию в системе соотношения между сферами деятельности и компетенциями, полномочиями ОМПУ Республики Молдова по оказанию МПУ. Вариаций таких несоответствий оказалось несколько: либо сфера деятельности ОМПУ не подкреплена компетенциями местного совета или примара; либо к сфере деятельности соотнесена

компетенция, либо только местного совета, либо только примара; либо ОМПУ делегированы компетенции, выходящие за пределы законодательно закреплённых сфер деятельности.

Так, только в **5-ти (!) из 16-ти** сфер деятельности ОМПУ 1-го уровня, определённые в законе «Об административной децентрализации», указаны полномочия и для местного совета, и для примара, возглавляющего исполнительный орган по организации и предоставлению МПУ. (Позиции № 1, в таблице 3: a), g), k), l), o). Полномочия и для местного совета, и для примара в **6-ти (!)** сферах деятельности отсутствуют вовсе. (Позиции №2, в таблице 3: b), c), f), h), i), p).) В трёх сферах указаны только полномочия для местного совета. В двух сферах указаны только полномочия для примара. Чрезвычайно важным является выявленный факт, что деятельность местного совета в пределах нынешних **18-ти (!)** из первоначально утверждённых **26-ти** пунктов компетенций и деятельность примара в пределах нынешних **14-ти** из первоначально утверждённых **25-ти** пунктов компетенций, вообще не вписываются в сферы деятельности ОМПУ, оговоренные в законе «Об административной децентрализации» от 2006 года. ^(XXV)

Подводя краткое резюме проделанному исследованию соотношения объёма и качества МПУ, оказываемых ОМПУ Республики Молдова, можно констатировать, что в Республике Молдова сформирована национальная институциональная система ОМПУ, обеспечивающая организацию и предоставление определённого объёма и качества МПУ. Объём и качество МПУ являются переменными значениями, эволюционирующими параллельно с модернизацией законодательной сферы и с децентрализационными процессами, происходящими в Республике Молдова. Процесс передачи или делегирования компетенций и полномочий ОМПУ в Республике Молдова нуждается в научно-обоснованной корректировке и в мониторинговом субъекте, осуществляющий постоянный контроль за этим процессом.

2.3. Влияние бюджетно-финансовой политики на административную способность предоставления качественных местных публичных услуг

Местные публичные услуги являются значимым элементом для сохранения сбалансированного престижа государственности Республики Молдова. Выше нами проанализированы три фундаментальных аспекта. Это необходимость в современных субъектах, организующих и предоставляющих МПУ в институциональной системе ОМПУ. Гармонично сбалансированная законодательная база, нацеленная на оперативное регулирование всей системы взаимоотношений между субъектами местного публичного управления в процессе организации и предоставления МПУ, является не менее важным

^{XXV} См. Приложение 4 «Соотношение сфер деятельности ОМПУ 1-го уровня к полномочиям Местного совета и Примара»

аспектом. Соотношение продуманных объёмов собственных и делегированных компетенций и полномочий ОМПУ, обеспечивающие полноту и завершённость управленческих механизмов, также является важнейшей задачей, позволяющей оказывать населению современные качественные МПУ.

Бюджетно-финансовая политика (БФП) центральных публичных органов власти и ОМПУ, на наш взгляд, является следующим значимым аспектом, усиливающим административную способность ОМПУ в предоставлении МПУ. Обеспечение научно-продуманного и законодательно закреплённого объёма полномочий, компетенций и финансовыми ресурсами субъектов ОМПУ в организации и предоставлении МПУ, обеспечивает стабильность фундамента формирования современной государственности Республики Молдова.

Анализ содержания сложного двухсоставного понятия «бюджетно-финансовая политика» показывает, что это определение состоит из двух понятий: «бюджетная политика» и «финансовая политика». Важным в исследовании является анализ содержания основных понятий и соотношение определения их объёмов.

Понятие «финансы», по мнению отечественных исследователей Балан О., Шаптефраць Т., Попович А., «...отражает экономические процессы в денежном выражении, посредством которых формируются, распределяются и используются финансовые ресурсы, необходимые для функционирования государства и местных сообществ». [89] Содержание определения «финансовая политика» показывает, что: «финансовая политика – (англ. financial policy) – совокупность мероприятий государства по организации и использованию финансов для осуществления своих функций и задач. Проявляется в системе форм и методов мобилизации финансовых ресурсов, их распределении между социальными группами населения, отраслями деятельности и регионами страны, в финансовом законодательстве, в структуре доходов и расходов». [278]

Для понимания содержания понятия «бюджетная политика», необходим анализ содержания двух родственных понятий: бюджет и бюджетная политика. Этимологический анализ этих понятий показывает, что «бюджет» (от старо-нормандского «bougette» — кошель, сумка, кожаный мешок) — это способ образования и расходования финансовых средств, предназначенный для обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Обобщая сказанное, определяем, что бюджетная политика является совокупностью принимаемых решений на уровне органов законодательной и исполнительной власти, направленных на развитие бюджетных отношений и выработкой конкретных политик в интересах гражданского общества и государства.

Удачным является и синтетически-комбинированное понятие «бюджетно-финансовая политика, которая принадлежит Азрилиян А., где «бюджетно-финансовая политика – это целенаправленная деятельность государства (в лице органов государственной власти и местного самоуправления) по использованию бюджетно-финансовой и денежно-кредитной систем для реализации задач экономической политики...» [173] При этом, понятийный анализ показал, что содержание объёма понятия «финансовая политика» шире и включает в себя основные признаки понятия «бюджетная политика».

Не менее важным в исследовании влияния бюджетно-финансовой политики на административную способность ОМПУ по оказанию качественных МПУ, является анализ понятия «административная способность» ОМПУ. Исследования показывают, что это отдельный вид целенаправленной деятельности ОМПУ по проявлению административной способности анализа, прогнозирования, «...экономического обоснования, оптимизации и выбора альтернативы из множества вариантов достижения конкретной цели...» [264] в процессе организации и предоставления качественных МПУ.

Исследованию административной (управленческой) способности субъекта-менеджера, организатора и поставщика услуг уделено множество работ. Интересными являются подходы к анализу управленческой способности «рабочей организации» Дж. Чайлдома [196] и теории «институциональных полей» Д. Маркиса [211], теории «интегрированной обучающейся базы» по А. Чандлеру [282], теория динамического взаимодействия ресурсной базы и менеджерских способностей руководителя Э. Пенроуза [137] и др.

Анализируя различные теоретические парадигмы управленческой способности субъекта-организатора и поставщика публичных услуг, приходим к выводу, что управленческая способность – это эффективная деятельность институционального субъекта, направленная на организацию и предоставление товара или публичных услуг с наивысшими качественными показателями с наименьшими ресурсными затратами.

Административная (управленческая) способность ОМПУ безусловно включает в себя основные характерные черты, присущие к любым субъектам, производящим товары и оказывающим публичные услуги. К общим чертам административной (управленческой) способности и экономических агентов и ОМПУ относятся: наличия развитой управленческой способности; доминирование инновационных технологий хозяйствования; владение управленческими компетенциями («концепция ключевых компетенций (ККК) и динамических способностей (КДС)» [285], наличие у работников «технологических, организационных и экономических способностей» [272]; обладание стратегическим потенциалом организации как субъекта; отсутствие морального износа материальных активов, развитая система интеграционных навыков и способностей к координации и

кооперированию организационной деятельности; наличие высоко-технологичного и интеллектуально-развитого трудового ресурса и др.

Исследование административной (управленческой) способности показывает, что у ОМПУ имеются специфические управленческие способности, присущие только ОМПУ. К некоторым специфическим административным способностям ОМПУ относятся: умение содержательно организовывать свою деятельность, строго придерживаясь норм и требований национального законодательства; способность выстраивать конструктивные отношения с государственными органами, местными элитами; способность генерировать антикризисные резервы и стратегии развития; способность генерировать высокую степень электоральной поддержки, направленную на конструктивное взаимодействие и функционирование обратной связи с бенефициарами-получателями МПУ и др.

Основные требования к содержанию административных способностей органов местной публичной власти Республики Молдова раскрыты в содержании статьи 11 «Административная способность» Закона «Об административной децентрализации» от 2006 года. Анализ данной статьи показывает, что ОМПУ Республики Молдова считаются обладателями административной способности только если они «...располагают материальными, институциональными и финансовыми ресурсами, необходимыми для управления и эффективного осуществления возложенных на нее полномочий». [34, ст. 11, п-1] И ещё, «административная способность считается адекватной законному статусу определенного ОМПУ в случае, когда его административные расходы не превышают 30 процентов от общей суммы его доходов» [34, ст.11, п-2] Обращает внимание факт отсутствия важного уточнения: «...не превышает 30 процентов от общей суммы его...» ***собственных или всех доходов, включая трансферты*** автономно-территориальной единицы.

Далее, само существование и наделение ОМПУ правом организации и предоставления МПУ возможно только на основании двух критериев:

а) административно-территориальная единица обладает административной способностью;

б) численность населения административно-территориальной единицы превышает минимально необходимую, установленную Законом об административно-территориальном устройстве Республики Молдова. [34, ст.11, п-3, п/п а), б)] В принципе, отклонения от нормативных требований, представляемых к ОМПУ по обладанию административной способностью, является законным обоснованием пересмотра его статуса. Об этом указано в пункте 6, статьи 11, данного закона: «Если укрепление административной способности административно-территориальной единицы не представляется возможным, Правительство может принять решение предложить административное объединение с другими

соседствующими административно-территориальными единицами в соответствии с действующим законодательством». [34, ст.11, п-6] Изменения конфигурации автономно-территориальной единицы, эволюционно-перманентная административно-территориальная реформа ОМПУ заложена в законодательстве Республики Молдова с 2006 года.

Исследования выявили, что деятельность ОМПУ обеспечивается двумя уровнями законодательного регулирования: международным и национальным уровнями законодательного регулирования.



Схема 2.8. Уровни законодательного регулирования бюджетно-финансовой политики публичных услуг ОМПУ Республики Молдова

Источник: составлена автором

Международный уровень законодательного регулирования административной способности ОМПУ по организации и предоставлению МПУ очерчен перечнем международных нормативно-правовых актов, ратифицированных Республикой Молдова. Этот уровень законодательного регулирования процесса формирования бюджетно-финансовой политики ОМПУ в области организации и предоставления МПУ зарождается с момента ратификации в 1996 году Республикой Молдова Европейской хартии местного самоуправления (вступление в силу с февраля 1998 года). [31]. Это событие возложило на центральные органы публичной власти Республики Молдова обязательство по соблюдению требований статьи 9 ЕХМС [1], относительно формирования правовых контуров финансово-бюджетной политики ОМПУ в области организации и предоставления МПУ.

Анализ деятельности ОМПУ Республики Молдова в области бюджетно-финансовой политики показал, что реализация содержания 9 статьи ЕХМС в Республике Молдова за

прошедшие 24 года с момента ратификации, исполнена на 50%. Из 8-ми подпунктов, указанной 9 статьи, к исполненным 4 подпунктам ЕХМС относятся подпункты: 9.3, 9.5, 9.7, 9.8. Это, соответственно, ОМПУ в Республике Молдова, которые при разработке и принятии местных бюджетов, имеют и реализуют право на утверждение ставок местных сборов и налогов; в законе № 397-XV, от 16.10.2003 года, в ст. 11 действительно представлена формула, регулирующая процесс межбюджетного выравнивания между ОМПУ Республики Молдова; местные советы на местах сами определяют объекты, подлежащие вложениям капитальных инвестиций; ОМПУ в действительности имеют право на кредитование.

Нерешёнными остаются подпункты: 9.1, 9.2, 9.4, 9.6, 9-ой статьи ЕХМС. К ним относятся следующие положения. При формировании финансово-бюджетной политики при администрировании процесса организации и предоставления МПУ, ОМПУ не обладают собственными достаточными финансовыми ресурсами, необходимыми качественно и полноценно оказывать качественные МПУ населению. Далее, ОМПУ Республики Молдова сталкиваются с несоразмерностью объёма местных финансовых ресурсов к объёму полномочий, установленных законодательством Республики Молдова. Объём финансовых ресурсов ОМПУ находятся постоянно в меньшем объёме, относительно требуемого объёма администрирования и финансирования МПУ. Также отсутствует законодательно утверждённая национальная система согласования с ОМПУ по вопросам выработки общегосударственной бюджетно-финансовой политики.

Национальный уровень законодательного регулирования административной способности ОМПУ по организации и предоставлению МПУ содержит три национальных подуровня. Это конституционный, центральный и местный подуровни законодательного регулирования.

Анализ показал, что на Конституционном подуровне законодательного регулирования бюджетно-финансовой политики ОМПУ по организации и предоставлению МПУ, обеспечивается содержанием статей Конституции. Статья 58 и 132 регламентируют обязательство граждан страны участвовать в функционировании налоговой системы страны, посредством уплаты налогов и сборов. Содержания статей 130 и 131 раскрывают структуру финансово-кредитной системы и национального публичного бюджета Республики Молдова. Статья 133 регламентирует полномочия органа контроля за функционированием бюджетно-финансовой системы страны со стороны Счётной палаты Республики Молдова. [23]

На центральном подуровне законодательного регулирования со стороны центральных органов публичной власти Республики Молдова, процесс формирования бюджетно-финансовой политики ОМПУ в области организации и предоставления МПУ, обеспечивается двумя блоками законодательных актов.

Первый блок представлен законодательными актами, регулирующими всю административную деятельность ОМПУ Республики Молдова, в том числе в области бюджетно-финансовой политики, оказывающей влияние на административную способность местных органов управления в области организации и предоставления МПУ. К таковым нормативно-правовым актам относятся Закон «Об административной децентрализации», [34] и Закон «О местном публичном управлении». [35]

В законе «Об административной децентрализации», в IV главе «Финансовые и материальные ресурсы местных сообществ», в статье 12, «Финансовая децентрализация», раскрываются основополагающие признаки бюджетно-финансовой политики ОМПУ: бюджетно-финансовая политика ОМПУ автономна от государственного бюджета и ОМПУ располагают собственной налогово-ресурсной базой. На основе разработанного и представленного в законе «О местных публичных финансах» механизма справедливого распределения финансовых средств, «...в целях повышения финансовой способности местных органов публичной власти, им предоставляются трансферты общего назначения». [34, ст.12, п-4] В этом же законе, в статье 13 «Способность административно-территориальных единиц» раскрывается, что содержание обособленной от государства собственности автономно-территориальной единицы, как ресурсной и финансовой базы ОМПУ, необходимо для учёта при формировании бюджетно-финансовой политики, обеспечивающей процесс организации и предоставления МПУ. Также раскрываются основные критерии разграничения имущества автономно-территориальной единицы от имущества государства. [34, раздел IV, ст. 13, п-4]

В законе «О местном публичном управлении», в главе XI, статьи 81 «Местные публичные финансы», регламентируются базовые параметры содержания бюджетно-финансовой политики ОМПУ, регулирующей процесс организации и предоставления МПУ. Среди основных параметров отметим автономность формирования и исполнения местного публичного бюджета; пропорциональность соответствия налоговой базы к собственным полномочиям ОМПУ; включение в содержание местного бюджета других источников финансирования: местных сборов, доходов от управления имуществом АТЕ и доходов от оказания публичных услуг. [47 ст.81, п-4] В главе XIII данного закона, регламентируется функционирование государственного внутреннего контроля, направленного на повышение качества финансового менеджмента и прозрачности контроля за расходованием местных финансов в процессе организации и предоставления МПУ.

Второй блок представлен специализированными законодательными актами, регулирующими административную деятельность ОМПУ в отдельно взятой бюджетно-финансовой области, оказывающей влияние на формирование и укрепление

административной способности местных органов публичного управления в организации и предоставления МПУ. К таковым базовым законодательным актам относятся: закон «О местных публичных финансах» [32], и закон «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности». [47]

Закон «О местных публичных финансах» от 2006 года регулирует бюджетно-финансовую деятельность и закрепляет административную способность ОМПУ по организации и предоставлению МПУ в следующих областях. Это предоставление гарантии финансовой автономии местным бюджетам. [32, ст.3] Далее, разработка структуры бюджетов ОМПУ с указанием «...совокупных доходов и источников финансирования соответствующих бюджетов». [32, гл.2, ст.4, п-1,2] Разработка и утверждение местных бюджетов [32, гл.3] и их исполнение. [32, гл.4]. Наделение полномочиями и ответственностью в области местных публичных финансов [32, гл.5] и контроля за процессом разработки и исполнения местных бюджетов, внешний публичный аудит и надзор за преставлением запрашиваемой документации [32, гл.6].

О значении закона «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» для выработки бюджетно-финансовой политики с целью активизации административной способности ОМПУ в организации и предоставлении МПУ, указано в преамбуле этого документа: «В целях обеспечения устойчивого развития публичных финансов, укрепления бюджетно-налоговой дисциплины и обеспечения эффективного и прозрачного управления публичными финансовыми ресурсами...». [47] Данный закон структурирован из 8-ми глав, где детально раскрываются базовые требования к выработке ОМПУ бюджетно-финансовой политики. Так, 9 принципов формирования бюджетно-финансовой политики ОМПУ: принципы годичности, единой валюты, единства, универсальности, сбалансированности, предсказуемости и устойчивости, результативности, прозрачности и специализации, раскрыты с 5-го по 13-ой статьях. Правила и ответственность бюджетно-финансовой политики, оговорены в содержании второй главы. Структурирование бюджета и межбюджетные взаимоотношения в процессе организации и предоставления МПУ ОМПУ 1-го и 2-го уровня власти оговорены в третьей главе. Требования к разработке и исполнению бюджета раскрыты в четвёртой главе, а финансовый мониторинг, аудит и санкционная политика раскрыта в 5,6,7 главах.

Местный подуровень законодательного регулирования процесса формирования бюджетно-финансовой политики ОМПУ 1-го и 2-го уровня власти, направляющий административную способность местного самоуправления в области организации и предоставления МПУ, включает в себя все нормативно-правовые акты в бюджетно-финансовой области, издание и исполнение которых по закону Республики Молдова

делегированы ОМПУ. Компетенции местных советов, примаров, районных советов, председателей районов, в том числе и в области бюджетно-финансовой деятельности, направленные на укрепление административной способности ОМПУ по организации и предоставлению МПУ, оговорены в ст.14, 29, 43, 51 и 53 закона «О местном публичном управлении». [35]

В законе № LP-457 «Об утверждении Типового положения об образовании и функционировании местных и районных советов» от 14.11.2003 года, оговариваются компетенции местных и районных советов по формированию специализированных консультативных комиссий по выработке местных политик, в том числе и в области бюджетно-финансовой политики. В приложении к данному закону «Сферы деятельности, по которым могут быть созданы специализированные комиссии», в пункте 2, ОМПУ предлагается создание специализированной консультативной комиссии по финансово-экономической деятельности, в рамках которого, местный совет может разрабатывать местную бюджетно-финансовую политику. [33]

Компетенции Народного собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии, как субъектов ОМПУ 2-го уровня, политика в области бюджетно-финансовой деятельности, оговорена в законе №8 «О публичных финансах АТО Гагаузии», от 26.03.2013г. Данный закон структурирован из трёх глав, в содержании которых раскрываются общие положения, содержание и структура бюджета, порядок и требования к разработке, утверждению и исполнению Бюджета АТО Гагаузии как ОМПУ 2-го уровня. [67]

Обобщая анализ уровней и подуровней законодательного регулирования бюджетно-финансовой политики, направленных на повышение административных способностей ОМПУ по организации и предоставлению МПУ, констатируем, что все исследованные уровни законодательного регулирования образуют единую законодательную систему, направленную на стимулирование эффективности деятельности ОМПУ 1-го и 2-го уровня. Нами выявлено, что на параметры качества бюджетно-финансовой политики, влияющие на административную способность ОМПУ по организации и предоставления МПУ, оказывают влияние множество факторов, взаимовлияющие и взаимообуславливающие. Анализ показал, что природа генезиса одних факторов обусловлена внутренней (национальной) и внешней (международной) средой функционирования ОМПУ. [204] Исходя из этого, нами классифицированы две группы факторов, оказывающие непосредственное и опосредованное влияние на разработку и внедрение бюджетно-финансовой политики по организации и предоставлению МПУ. Это факторы внутренней (национальной) среды и факторы внешней (международной) среды, оказывающие влияние на деятельность ОМПУ.

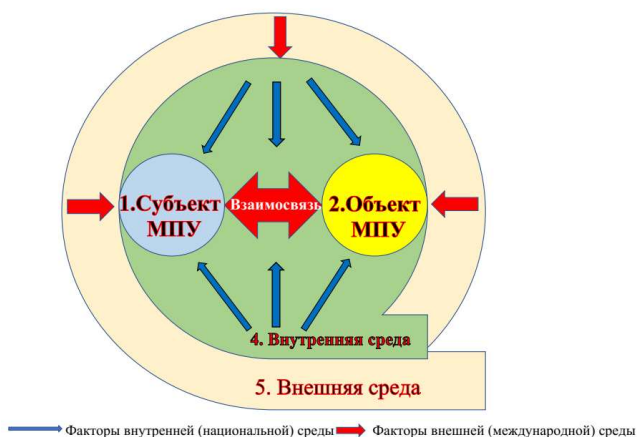


Схема 2.9. Факторы внутренней и внешней среды бюджетно-финансовой политики
Источник: составлена автором

Анализ факторов внутренней (национальной) среды в области бюджетно-финансовой деятельности показывает, что эта группа факторов, непосредственно формирующая административную способность ОМПУ по организации и оказанию МПУ, являются доминирующими в деятельности ОМПУ. К ним относятся:

- характер бюджетно-налоговой фискальной политики государства Республики Молдова, оказывающую влияние на финансовую наполняемость местных бюджетов АТЕ;
- макроэкономические параметры национальной экономики, влияющие на объёмы расходных статей местных бюджетов Республики Молдова;
- потенциал административной способности ОМПУ по увеличению налогооблагаемой базы и привлечению внешних инвестиций, внебюджетных средств, направляемых для модернизации МПУ АТЕ;
- способность ОМПУ к непрерывному процессу самосовершенствования, обучения и самовозобновления квалифицированного кадрового потенциала;
- демографические показатели естественного прироста населения, напрямую оказывающую влияние на величину и качество трудовых ресурсов в самих ОМПУ и в сопутствующих отраслях страны и др.

Среди интернациональных (международных) факторов внешней среды выделим общемировые тенденции мировой экономики, формирующие ценовую политику на энергоресурсы, продовольствие, медикаменты и другие средства, оказывающие опосредованное влияние на качество МПУ; финансовые параметры глобальной финансовой системы, формирующие финансовые ресурсы европейских фондов, направляемые в том числе в форме грантовых средств на финансирование местных проектов развития ОМПУ; активность международной инвестиционной деятельности, поддерживающие финансовые параметры национальной экономики Республики Молдова, и др.

Вся представленная система факторов внешней и внутренней среды способствует повышению эффективности административной способности ОМПУ в области бюджетно-финансовой политики по организации и предоставлению МПУ, а также стимулирует деятельность ОМПУ в области:

а) организации и управлении местной налоговой системой ОМПУ и гражданами АТЕ, в обеспечении поступлений местных налогов сборов в местный бюджет, строгом придерживании бюджетно-налоговых правил Налогового кодекса страны;

б) надлежащего управления местным имуществом, с целью передачи в управление, в наём, в концессию, в аренду, конечной целью которого является стимулирование финансовых поступлений в местный бюджет АТЕ;

в) разработки проекта и утверждения бюджета АТЕ в установленные сроки, согласно методическим рекомендациям, разрабатываемым министерством финансов, и направленным на обеспечение непрерывности бюджетного процесса;

г) формирования местного резервного фонда, а также утверждению порядка его использования;

д) организации эффективного внутреннего финансового контроля и аудита за расходованием бюджетных средств;

е) разработки местных политик в бюджетно-финансовой сфере, направленные на оптимизацию и эффективное использование местных налогов, сборов и трансфертов общего и специального назначения;

ё) активизации поступления внебюджетных фондовых средств, направлении и управлении политикой финансового выравнивания между разделами и отраслями местного бюджета.

Важным для понимания механизма формирования эффективной бюджетно-финансовой политики, влияющей на административную способность по организации и предоставлению МПУ, является исследование структуры, компонентов, функциональности и направленности сфер деятельности ОМПУ Республики Молдова. С этой целью проанализируем институциональную структуру и функциональность ОМПУ по следованию логической последовательности разработки, утверждения, исполнения и предоставления отчёта об исполнении местного бюджета, который является основным продуктом местной бюджетно-финансовой политики ОМПУ.

Структурный анализ показывает, что к важнейшим субъектам институциональной структуры ОМПУ, непосредственно задействованным в формировании бюджетно-финансовой политики, относится группа исполнительных субъектов бюджетного процесса – органы местной исполнительной власти, представленные примариями, районными

администрациями, Исполнительным комитетом АТО Гагаузии, ответственными за разработку и предоставление на утверждение, а впоследствии за исполнение и предоставлении отчёта об исполнении местного бюджета.

Вторая институциональная группа субъектов бюджетного процесса представлен местными законодательными органами: местными советами, районными советами и Народным собранием АТО Гагаузии, функционально ответственными за анализ и утверждение местного бюджета, контроль за исполнением и утверждением годового отчёта об исполнении местного бюджета. Следует акцентировать, что деятельность представленных субъектов ОМПУ строго регламентирована в рамках сфер деятельности, оговоренные в законе «Об административной децентрализации» и в пределах компетенций ОМПУ 1-го и 2-го уровня, представленные в законе «О местном публичном управлении».

Проведённые исследования показывают ошибочность утверждения о том, что ОМПУ являются абсолютно автономными в формировании местной бюджетно-финансовой политики и исполнении местных бюджетов, как-то регламентируют закон «Об административной децентрализации» [34], закон «О местном публичном управлении» [35], закон «О местных публичных финансах» [32] и закон «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности». [47]

Так, в статье 20 «Разработка местных бюджетов», закона «О местных публичных финансах», регламентированы основные требования к разработке и утверждению местных бюджетов: «ОМПУ разрабатывают свои бюджеты согласно положениям законодательства, на основе бюджетной классификации и бюджетной методологии, утверждённых Министерством финансов». При этом, ОМПУ должны учитывать «...бюджетные правила и задачи бюджетно-налоговой политики; стратегические планы социально-экономического развития АТЕ; местные и национальные политики; инструктивное письмо о разработке проектов бюджета; лимиты межбюджетных трансфертов...». [32, ст.20, п-3] Следование инструктивному письму Министерства финансов, ограничение финансовых ресурсов межбюджетными трансфертами, в особенности при наличии 11%-25% собственных доходов в структуре местных бюджетов Республики Молдова (остальные 75% - 89% доля трансфертов специального и общего назначения), приводят к некорректности утверждения об абсолютной автономности ОМПУ при разработке местных бюджетно-финансовых политик. [202]

Структурный анализ институциональной системы ОМПУ показывает важность эффективного и гармоничного взаимодействия между институциональными субъектами, их функциональными полномочиями, сферами деятельности и сформированной на этой основе

штатной структурой, которая, в конечном итоге, реализует на практике исполнение статей местного бюджета.

Анализ строгого следования логической последовательности при разработке, утверждении, исполнении и предоставлении отчёта об исполнении местного бюджета, как основного продукта бюджетно-финансовой политики ОМПУ, показал следующее.

В статье 5, закона «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» утверждается один из основных принципов формирования бюджета ОМПУ – это принцип годичности. В статье 46 этого же закона регламентируется начало и окончание бюджетного года, совпадающего с календарным годом.

Однако, бюджетно-финансовый процесс по планированию, утверждению, исполнению, а также предоставлению отчёта об исполнении местного бюджета, выходит за границы календарного года. Согласно статье 47, п-1, п/п с), закона «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности», Правительство предоставляет Парламенту страны проекты бюджетных законов на очередной год до 15 октября. Согласно статье 47, п-2 уже исполнительные ОМПУ – примэрия, районный совет, Исполнительный комитет АТО Гагаузии, разрабатывают и предоставляют на утверждение местный бюджет до 20 ноября текущего года местному совету, районному совету и Народному собранию АТО Гагаузии. В свою очередь, представительные законодательные ОМПУ 1-го и 2-го уровня, до 10 декабря, согласно предоставленным полномочиям, утверждают местные бюджеты, в содержании которых заложены основные направления и параметры бюджетно-финансовой политики ОМПУ на предстоящий финансовый год. После исполнения местного бюджета за текущий год, исполнительные органы 1-го и 2-го уровней власти, до 15 марта, уже следующего за периодом исполнения бюджета годом, предоставляют отчёт об исполнении бюджета. До 1-го апреля, представительные органы МПУ 1-го и 2-го уровня, утверждают годовой отчёт об исполнении местного бюджета за истекший период.

Таким образом, формирование бюджета ОМПУ охватывает три временных периода: период предыдущего года, в пределах которого происходит планирование и утверждение местного бюджета; период текущего года, в пределах которого обеспечивается исполнение и мониторинг за изменениями и дополнениями в местный бюджет; и период последующего за исполнением местного бюджета год – год предоставления и утверждения отчёта об исполнении местного бюджета.

Анализ определения и акцентирования «исполнительных полей» местной бюджетной политики ОМПУ определил следующее умозаключение: помимо содержания доходной и расходной частей, бюджетно-финансовая политика ОМПУ имеет два составных компонента,

в которых генерирующим доминирующим субъектом первого компонента являются ОЦПВ, а доминирующим субъектом второго компонента являются ОМПУ 1-го и 2-го уровня власти.

ОЦПВ, как доминирующий субъект первого компонента, посредством национальной законодательной базы, регулирующей деятельность ОМПУ Республики Молдова, определяет *общую структуру доходной части* местного бюджета, а также формирует *общую структуру расходной части* местного бюджета. Так, структура доходной части местного бюджета определена в содержании статьи 4, закона «О местных публичных финансах» и включает в себя: «(2) Доходы местных бюджетов состоят из налогов, сборов, прочих доходов, предусмотренных законодательством, и включают:

1) *общие доходы*: а) собственные доходы; б) отчисления от государственных налогов и сборов согласно процентным ставкам, установленным настоящим законом;

с) трансферты, предусмотренные статьями 11 и 12 настоящего закона;

д) гранты на поддержку бюджета;

2) *собираемые доходы*;

3) *гранты на проекты, финансируемые из внешних источников*. [32, ст.4]

Любопытными оказываются умозаключения, вытекающие из анализа этой статьи.

Во-первых, анализ двух понятий: «собственные доходы» и «собираемые доходы» продемонстрировал, что если «собственные доходы» ОМПУ формируются из поступлений статей, оговоренные в Налоговом кодексе Республики Молдова, и всецело регламентированы ОЦПВ, то поступления в статью «собираемых налогов» формируются бюджетными поступлениями от «...выполненных работ и оказанных услуг за плату...» ОМПУ. [32] Объём поступлений в эту статью дохода определяет активность и эффективность ОМПУ в области организации и предоставлении МПУ.

Во-вторых, следует заметить, что в Налоговом кодексе государством регламентированы статьи дохода, а за ОМПУ 1-го и 2-го уровня делегировано право определять объём и величину ставок в пределах установленных параметров.

В-третьих, ОМПУ лишены компетенций в перераспределении межбюджетных ассигнований. Оговоренные в ЕХМС [1, ст.9] и в национальном законодательстве Республики Молдова [32, ст.3, п-5] положения о необходимости согласовывания с ОМПУ «...по процедуре перераспределения выделяемых финансовых ресурсов...», на практике не имеют конкретно законодательно утверждённого механизма исполнения.

Анализируя расходную часть местного бюджета ОМПУ, вырисовывается низкая степень регламентации расходной бюджетно-финансовой политики ОМПУ со стороны ОЦПВ, и более высокая автономность при формировании расходных статей бюджета. Так, подтверждением регламентирования влияния ОЦПВ на осуществление расходной

бюджетно-финансовой политики ОМПУ является содержание статьи 29, закона «О местных публичных финансах», в котором оговаривается необходимость «...соблюдения очерёдности распределения расходов...», а также расходование публичных финансовых ресурсов строго в рамках оговариваемых законодательством компетенций.

Подтверждение автономности ОМПУ при формировании бюджетно-финансовой политики расходных статей бюджета, содержится в определении сфер деятельности ОМПУ 1-го и 2-го уровня в ст. 4 закона «Об административной децентрализации». В содержании статей 12, 29, 43, 53, 58 закона «О местном публичном управлении» определены основные компетенции исполнительных и представительных органов, регулирующие и направляющие, в том числе, и бюджетно-финансовую политику ОМПУ.

В приложении к закону «Об утверждении Типового положения об образовании и функционировании местных и районных советов» представлены сферы деятельности ОМПУ, по которым могут быть сформированы консультативные специализированные комиссии местных и районных советов, в рамках которых рассматриваются местные политики, в том числе и бюджетно-финансовые политики по вопросам: «сельского хозяйства и промышленности; финансово-экономической деятельности; социально-культурной деятельности, туризма и культуры; защите окружающей среды и благоустройства территорий; образованию, социальной защите, здравоохранению и труду; праву и дисциплине» [33]

Анализ представленных законодательных актов показал, что ОМПУ Республики Молдова обладают административной способностью по финансовому обеспечению процесса организации и предоставлению МПУ населению. Научно-обоснованная бюджетно-финансовая политика ОМПУ приводит к расширению налогооблагаемой базы местного бюджета, что увеличивает доходную часть местного бюджета. Рационально продуманная бюджетно-финансовая политика по расходованию финансовых ресурсов бюджета местного сообщества позволяет укреплять местную автономию, всесторонне развивать многоотраслевую систему МПУ, развивая материально-техническую и бюджетно-финансовую базу ОМПУ.

2.4. Выводы к главе 2

В рамках исследования МПУ Республики Молдова в контексте реформирования и децентрализации публичного управления, были обобщены следующие выводы.

1. Децентрализация публичного управления МПУ в Республике Молдова играет фундаментальную роль в укреплении государственности Республики Молдова, повышению её престижа и укреплению доверия на мировой арене перед партнёрами по развитию в преддверии вступления Республики Молдова в ЕС.

2. Модернизация единой национальной системы публичных услуг обуславливает консолидацию субъектов-организаторов предоставления МПУ в единую территориальную, административную, законодательную, институциональную структуру и синхронизацию национальной нормативно-правовой базы с общеевропейской законодательной системой на основе единых стандартов при сохранении национальной специфики.

3. Исследования выявили, что основным стимулирующим фактором укрепления административной способности, влияющей на сбалансированную бюджетно-финансовую политику соотношения объёма и качества оказываемых МПУ ОМПУ, является модернизация нормативно-правовой базы Республики Молдова, консолидация субъектов государственной сферы и субъектов ОМПУ в единую институционально-функциональную систему публичных услуг Республики Молдова.

4. Анализ субъектов институциональной системы МПУ, предполагающий анализ отношения субъекта организации и предоставления местной публичной услуги к уровню власти, позволил научно обосновать алгоритм зарождения и закрепления новой публичной услуги, которая сводится к обоснованию необходимости публичной услуги; институционализации субъекта организатора и оказания публичной услуги; определения нормативно-правовой основы её функционирования.

5. Исследования соотношения объёма и качества МПУ в условиях реформирования и децентрализации публичного управления в Республике Молдова, выявили тенденцию увеличения делегирования объёма публичных услуг ОМПУ посредством внесения дополнений и изменений в уже существующую законодательную базу без должного определения полномочий и компетенций между субъектами организации и предоставления МПУ и отсутствием научно-обоснованных рекомендаций в области финансово-бюджетного подкрепления и обоснования.

6. Анализ динамики компетенций ОМПУ выявил тенденцию возрастания и перекрещивания значительного числа компетенций между ОМПУ 1-го и 2-го уровня, что является признаком неэффективного использования финансово-ресурсного потенциала, которая вносит дисгармонию в процесс функционирования всей национальной системы публичных услуг Республики Молдова.

7. Процесс исследования системы МПУ, с целью определения дополнительных ресурсов модернизации национальной системы МПУ, выявил усиление индивидуализации организации и предоставления МПУ ОМПУ на региональном и местном уровне, что подтверждает тезис о важности и необходимости анализа политики регионального развития Республики Молдова.

3. МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

3.1. Мотивационная политика оптимизации и реформирования системы местных публичных услуг на региональном уровне

Модернизация национальной системы публичных услуг с использованием различных подходов является наиважнейшей задачей ОЦПВ и ОМПУ Республики Молдова. Системный подход предполагает проведение модернизации обоих компонентов национальной системы публичных услуг: в системе публичных услуг, субъектами которых выступают ОЦПВ, и в системе МПУ, организаторами которых являются ОМПУ 1-го и 2-го уровня. Структурный подход предполагает институциональную модернизацию субъектов как внутри каждого компонента, так и межкомпонентную структурную модификацию национальной системы публичных услуг. Функциональный подход подразумевает модернизацию моделей взаимоотношений между субъектами, компонентами и объектами национальной системы публичных услуг. Правовой подход преследует цель проведения модернизации нормативно-правовой системы регулирования регламентированных отношений между субъектами оказания МПУ и их потребителями.

Реформирование системы МПУ, является важнейшим направлением модернизации национальной системы публичных услуг. При этом, под реформированием системы МПУ мы понимаем коренной пересмотр структурной «архитектуры» системы МПУ. Данный пересмотр предполагает существенное преобразование внутренней конфигурации существующих субъектов оказания МПУ; преобразование конфигурации всей структуры МПУ; пересмотр структурно-функциональных принципов взаимодействия между субъектами системы МПУ; нововведения в соподчинённости субъектов оказания МПУ в иерархии ОМПУ и др.

К реформированию системы МПУ, по определению близок процесс оптимизации в системе МПУ. И реформирование, и оптимизация в системе МПУ предполагают достижение идентичных конечных целей. Общей целью и реформирования, и оптимизации, на наш взгляд, является прогрессивное совершенствование и рационализация функционирования субъектов организации и предоставления МПУ, с целью повышение их качества.

Однако, анализ оптимизации в системе МПУ показал, что имеются и отличительные от реформирования характерные признаки. В процессе исследования, под оптимизацией в системе МПУ мы выявили следующие направления:

- сокращение посредством ликвидации числа субъектов оказания и предоставления МПУ в силу изменившейся структурно-функциональной конъюнктуры в национальной системе публичных услуг.

- уменьшение издержек, сокращение расходов на оказание МПУ, с целью повышения эффективности функционирования ОМПУ 1-го и 2-го уровня.

- рационализация и перераспределение ресурсного финансово-бюджетного, кадрового, материально-организационного потенциала между субъектами МПУ и компонентами национальной системы публичных услуг.

Эти направления оптимизации в системе МПУ приводят к повышению управляемости системой МПУ, к упрощению функциональных отношений между субъектами МПУ, в конечном итоге, к модернизации системы МПУ.

Анализ показывает, что, если реформирование и оптимизация являются базисными процессами модернизации системы МПУ, то мотивационная политика оптимизации и реформирования системы МПУ предполагает применение материальных, финансовых, организационных, кадровых, законодательных, морально-целевых, оценочно-стимулированных и других технологий повышения работоспособности и самоотдачи субъектов организации и предоставления МПУ.

Помимо уже выявленных апробированных мотивационных политик функционирования системы МПУ мы считаем, что разработка свода государственных политик в виде стратегий реформирования публичного управления; стратегий регионального развития; стратегий децентрализации публичного управления, представляют собой дополнительный элемент мотивационной политики оптимизации и реформирования системы МПУ Республики Молдова.

С целью упорядочения исследования единого монолита политик, стратегий реформирования публичного управления, стратегий регионального развития, стратегий децентрализации публичного управления, являющихся компонентами политики модернизации системы МПУ, проанализируем схему 3.1.



Схема 3.1. Структура компонентов мотивационной политики оптимизации и реформирования системы местных публичных услуг Республики Молдова

Источник: составлена автором

Анализ показывает, что модернизация системы МПУ, посредством её оптимизации и реформирования на региональном уровне, предполагает внедрение ряда отраслевых программных документов – планов, стратегий, к которым относятся:

1. План действий по реформе модернизации публичных услуг на 2017-2021 годы. [50]
2. Стратегия реформы государственного управления на 2023-2030 годы. [54]
3. Стратегия о региональном развитии 2016-2020 (2028) годы. [52, 58]
4. Стратегии децентрализации публичного управления на 2012-2015 (2018) г. [51]

Следует отметить два важных обстоятельства. Каждая из представленных стратегий, направленные на модернизацию МПУ, институционально индивидуальны и регулируются специфическими нормативно-правовыми актами. Представленные политики в области регионального развития, реформирования и децентрализации публичного управления, имплементированы друг в друга и представляет единый монолит государственных политик, направленный на модернизацию публичных услуг в Республике Молдова.

Ниже представлен хронологический анализ становления стратегий реформирования публичного управления, стратегий регионального развития, стратегий децентрализации публичного управления, являющиеся компонентом мотивационной политики оптимизации и реформирования, а также квинтэссенцией модернизации МПУ Республики Молдова.

Государственная политика в области модернизации системы публичных услуг в Республике Молдова, окончательно приобрела своё институциональное, функциональное и нормативно-правовое оформление в Постановлении правительства «Об утверждении Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг, на 2017-2021 годы». [50] В пятом пункте Постановления регламентируется содержание основной задачи политики модернизации системы публичных услуг: «ОМПУ обеспечить успешное сотрудничество с министерствами, другими центральными административными органами и автономными публичными учреждениями по внедрению «Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг на 2017-2021 годы» [50, п-5]

Статистический анализ «Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг на 2017-2021 годы», показал, что из 184-х представленных мероприятий «Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг», основными субъектами исполнения и внедрения являются Центр электронного управления – 54 пункта мероприятий; Государственная канцелярия – 51 пункт; органы и подразделения центральной публичной власти, оказывающие государственные публичные услуги – по 17 мероприятий; Министерство информационных технологий и связи – 9 мероприятий. Остальными субъектами-исполнителями 36-ти мероприятий программы являются

отраслевые министерства и ведомства, призванные разрабатывать секторальные мероприятия.

Сравнительный анализ по субъектам, ответственным за реализацию внедрения «Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг» выявил, что на Государственную канцелярию и Центр электронного управления возложена ответственность за внедрение 57%, (29,3% и 27,7% соответственно) мероприятий «Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг на 2017-2021 годы».

Далее, из НПО, ответственных по внедрению программы, только один раз перечислен «Альянс организаций лиц с ограниченными возможностями Республики Молдова и общественными ассоциациями лиц с ограниченными возможностями». [50, пункт 3.45]

Оказался странным тот факт, что ОМПУ 1-го и 2-го уровня в числе ответственных учреждений по внедрению «Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг на 2017-2021 годы», в данном документе не представлены. Хотя в самом постановлении по утверждению содержания этого документа, в 5-ом пункте, ОМПУ фигурируют как «...субъекты, обеспечивающие успешное сотрудничество с министерствами...» при внедрении Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг на 2017-2021 годы.

Структурно-функциональный анализ содержания «Плана действий по реформе, направленный на модернизацию публичных услуг на 2017-2021 годы» определил наличие 3-х структурных специфических целей, включающих в себя разработанные мероприятия с указанием ответственных учреждений, сроков исполнения и показателей мониторинга за внедрением программного документа.

Анализ распределения мероприятий «Плана» по специфическим целям, выявил, что доля объема мероприятий внедрения Специфической цели № 3, раскрывающей повышение качества и доступности публичных услуг в Республике Молдова, равна 70,7%, в то время как на разработку программ внедрения, оговариваемые в содержании Специфической цели № 1, отводиться 13,6%, а на укрепление институционального и человеческого потенциала, содержание Специфической цели № 2, отведено 15,7% мероприятий.

Этот факт является вполне логичным. Именно в содержаниях мероприятий Специфической цели № 3, заложены механизмы реинжиниринга: анализ и исключение устаревших публичных услуг; определен установленный приоритетный порядок модернизации отобранных публичных услуг, в том числе и посредством оптимизации публичных услуг, и в том числе, посредством слияния институциональных субъектов. [50, пункты: 3.1.0-3.3.2]

Разрешению проблемы оцифровки публичных услуг в Республике Молдова, в содержании Специфической цели № 3 представлено мероприятие № 2, где предлагается внедрение действий по созданию, интеграции и гармонизации информационных систем субъектов организации и оказания публичных услуг с целью расширения доступа к качественным публичным услугам. [50, пункты: 3.4.0-3.4.4]

В содержании Специфической цели № 3, «Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг на 2017-2021 годы», раскрывается задача создания универсальных центров оказания публичных услуг, а также их институционализация на основе обработки результатов технико-экономического обоснования результатов от внедрения пилотных проектов. [50, п - 3.5.0, 3.7.0.]

Мониторингу качества публичных услуг в содержании «Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг на 2017-2021 годы», посвящены два направления: «Внедрение системы мониторинга достижений и сбора данных об оказании публичных услуг», к которым относятся: «...определение объёма сделок и затрат на организацию и оказание публичных услуг...», а также «...мониторинг за степенью удовлетворённости пользователями публичных услуг...». Предлагается также внедрение национальных программ, отслеживающих качество, эффективность, прозрачность, доступность и используемость публичных услуг. [50, пункт: 3.8-3.9]

К настоящему времени, согласно анализу «Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг на 2017-2021 годы», в Республике Молдова модернизировано свыше 18 видов публичных услуг. К основным относятся разработка регистра финансовых ситуаций; внедрение единого окна выдачи разрешительных документов; автоматизирована система «Государственного реестра актов гражданского состояния»; упрощён процесс предоставления финансовой и статистической отчётности. Далее проведена модернизация услуг по регистрации недвижимого имущества, выдачи удостоверяющих личность документов, водительских прав, регистрация транспортных средств. Модернизированы услуги по изменению места жительства, по государственным закупкам, по налаживанию и закрытию бизнеса, по мониторингу занятости, выделению пособия по безработице, по обязательному медицинскому страхованию. [50, п. 3.10-3.27]

Схематично структура и содержание «Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг на 2017-2021 годы», дидактически обобщена, представлена на схеме № 3.2.

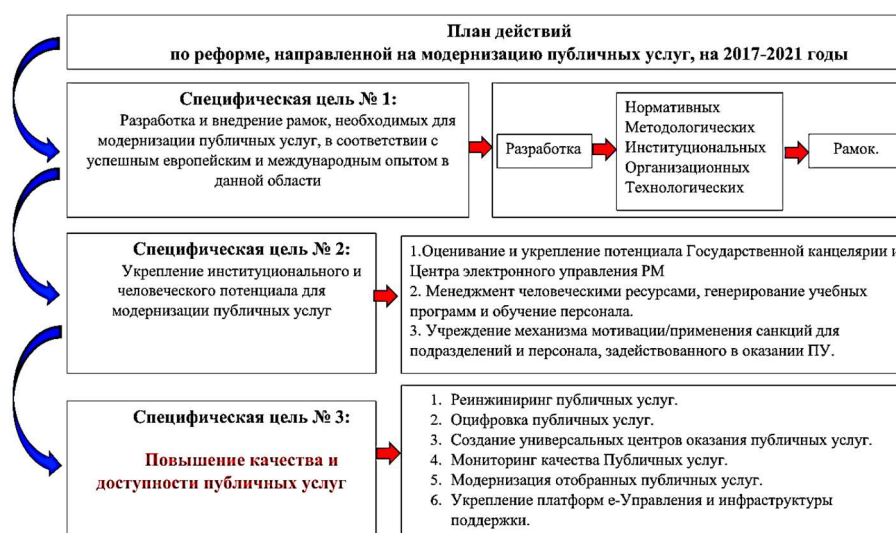


Схема 3.2. Схематическая структура плана действий процесса модернизации публичных услуг в Республике Молдова
Источник: составлена автором

Исследования, направленные на поиск положений по мотивационной политике в области модернизации процесса организации и оказания публичных услуг, указывают на наличие мероприятия по «Учреждению механизма мотивации/применения санкций для подразделения и персонала, задействованного в оказании публичных услуг, на основании данных о достижениях», ответственность за разработку которого возложено на Государственную канцелярию Республики Молдова. [50, пункт: 2.11] Анализ показывает, что как элемент мотивационной политики, в ОМПУ ежеквартально применяются коэффициенты поощрения государственным служащим к заработной плате, направленным на стимулирование качества организуемых и предоставляемых публичных услуг государственными служащими.

Подытоживая анализ государственной политики в области улучшения системы публичных услуг в Республике Молдова, отметим, что проблема сбалансированной модернизации публичных услуг в территориях, в регионах, в АТЕ, является актуальным для Республики Молдова. Неоднородность социально-экономической структуры территорий, вызванных историческими, демографическими, социально-экономическими, политическими, социокультурными факторами, указывает на наличие неоднородного уровня развития и функционирования национальной системы МПУ.

В рамках *государственной политики регионального развития публичных услуг* доступ граждан страны к качественным публичным услугам на территориях, в регионах, в АТЕ, обеспечивается основными субъектами организации и предоставления публичных услуг, представителями которых выступают ОЦВП и ОМПУ Республики Молдова. О причинах мотивации генерирования политики регионального развития точно обосновал Дульски И,

утверждая, что «...в настоящее время региональное развитие в Республике Молдове чрезмерно экономически и политически поляризовано. Чрезмерная фрагментация территории страны является причиной слабой экономической власти и отсутствием реальных административных рычагов на местном уровне...». [109] Политика углубления взаимодействия ОМПУ на региональном уровне, в том числе и в области межрегионального сотрудничества, должна обеспечить толчок к развитию системы МПУ.

Анализ нормативно-правовой базы Республики Молдова показал, что государственная политика регионального развития публичных услуг получила своё законодательное оформление в следующих законодательных актах: в Законе Республики Молдова № LP438/2006, от 28.12.2006 «О региональном развитии» [36]; Законе «Об утверждении Национальной стратегии развития на 2008-2011 годы» [37]; Законе «Об утверждении Национальной стратегии регионального развития на 2016–2020 годы» от 13.10.2016 [52]; в ряде Постановлений Правительства №1305, от 21.11.2008 г, [39]; № 158, от 04.03.2010 г. [42]; № 772, от 26.08.2010 г. [47]; № HG40, от 26.01, 2022 г. «Об утверждении Национальной стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» [58]

Основная цель провозглашённой политики регионального развития в этих нормативно-правовых документах заключалась в качественной модернизации МПУ в регионах развития Республики Молдова. Содержание этих законов фокусировалось на кристаллизации трёх базовых направлений. Первое направление регионального развития, определило параметры институциональной политики в области регионального развития публичных услуг. Суть состояла в создании Национального координационного совета, Регионального совета, Агентства регионального развития и формирования Национального фонда регионального развития. [36, раздел-2, ст. 5-8] Далее, второе направление заложило основы планирования в области регионального развития публичных услуг, посредством утверждения программных документов: Национальной стратегии регионального развития и программ, проектов регионального развития. [36, разд.-2, ст.9-12] И завершающее направление, узаконило создание в Республике Молдова 6-ти регионов развития.

Существенными аргументами образования четырёх регионов развития: Север, Центр, Юг и муниципий Кишинэу, послужили аргументы о неоднородных параметрах социально-экономического развития и, как следствие, наличие неоднородного уровня и характера развития МПУ в этих территориях. Аргументы в пользу образования двух дополнительных регионов развития публичных услуг – АТО Гагаузии и АТЕ левобережья Днестра, дополнены следующими обоснованиями. Во-первых, влиянием на качество и уровень развития системы МПУ, дополнительной законодательной базы регулирования процесса организации и предоставления МПУ. Во-вторых, наличием, дополнительно к

республиканским де-концентрированным и местным органам публичного управления, региональных представительных и исполнительных органов публичного управления, генерирующие и обеспечивающие функциональность собственных субъектов и служб, организующих и предоставляющих МПУ. Названия 6-ти регионов развития публичных услуг, а также «демографический вес» каждого региона развития по доле численности населения, представленного на схеме 3.3., наглядно обосновывают вышеуказанные доводы.

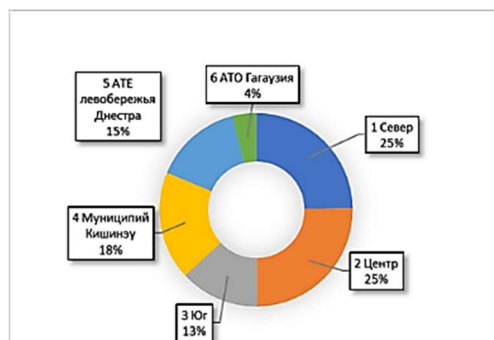


Схема 3.3. Регионы развития местных публичных услуг Республики Молдова по доле численности населения
Источник: составлена автором

Анализ содержания нормативно-правовых актов, имплементированных напрямую с политикой регионального развития в области организации и предоставления МПУ Республики Молдова, определил следующее. По количеству принятых законов, постановлений, программ и стратегий, государственная программа регионального развития МПУ соразмерна, разве что, с государственной политикой реформирования ОМПУ. Так, с 1991 года до 2006 года, в Республике Молдова были приняты 5 основных законов о местном публичном управлении, регулировавших деятельность ОМПУ в области организации и предоставления публичных услуг. С 2006 года по 2022 год, в закон «О местном публичном управлении, внесены свыше 57 поправок. Государственная политика по отношению к ОМПУ сместила свой акцент на активизацию политики регионального развития МПУ.

С 2006 года в Республике Молдова было утверждено множество законов Парламентом страны, приняты Постановления и Национальные стратегии регионального развития. Постановление правительства № HG40/2022, от 26.01.2022 «Об утверждении Национальной стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» [58] является самым последним принятым программным документом, касающейся деятельности ОЦПВ и ОМПУ Республики Молдова в области организации и предоставления публичных услуг.

Анализ формирования политики регионального развития в Республике Молдова представлена на схеме 3.4., где продемонстрированы в хронологическом порядке даты принятия законов и постановлений в этой области.

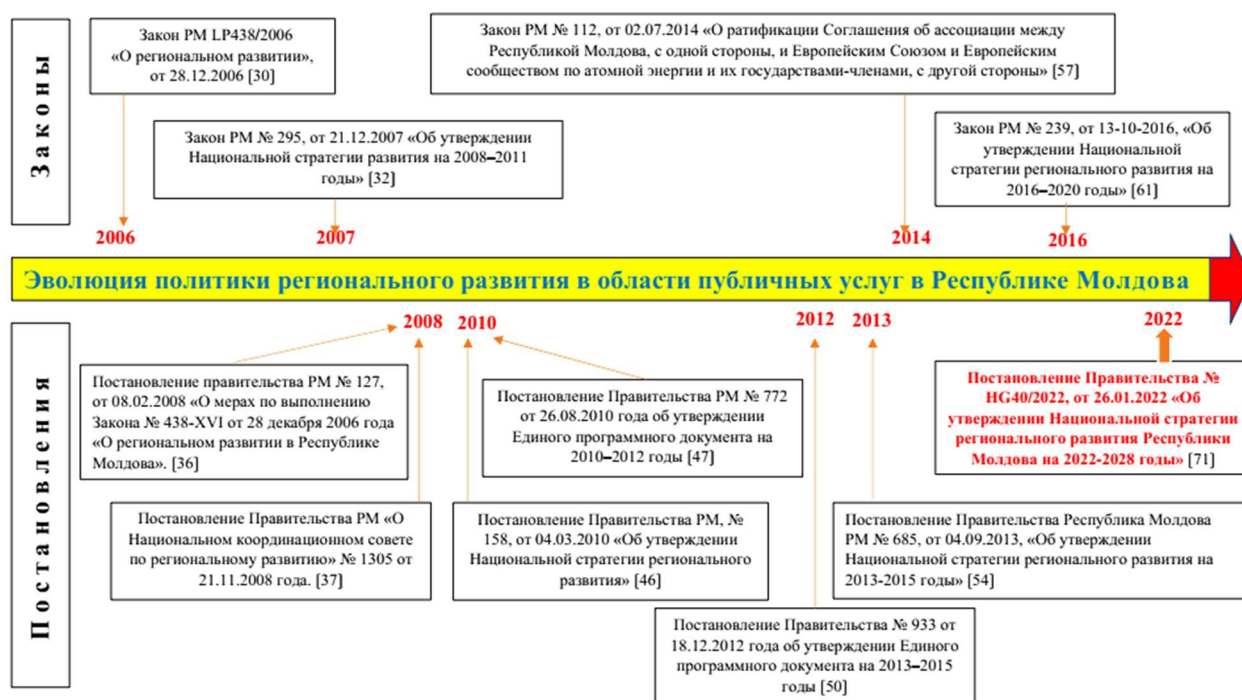


Схема 3.4. Эволюции политики регионального развития в области местных публичных услуг Республики Молдова

Источник: составлена автором

Помимо представленных на схеме законодательных актов и постановлений, обеспечивавших реализацию Национальных стратегий регионального развития публичных услуг Республики Молдова, политика регионального развития включает в себя стратегии развития отдельных регионов Республики Молдова. К примеру: Стратегии развития регионов: «Центр», «Север», «Юг», (стратегии развития регионов). Отраслевые стратегии регионального развития: стратегии развития публичных услуг в отраслях водоснабжения и канализации, благоустройства и местного туризма, цифровых технологий, культуры и спорта, и др.). Стратегии развития населённых пунктов (локальные стратегии). Принятие региональных операционных планов развития, региональной «Стратегия социально-экономического развития Гагаузии на 2017-2022 год». [77]

Исследования показали, что законодательные акты Парламента страны дополняются и местными нормативно-правовыми актами, направленными на укрепление политики регионального развития МПУ. К таким законам можно отнести местный закон, принятый Народным собранием АТО Гагаузии «О стратегическом планировании социально-экономического развития Гагаузии» [64] и Постановление Исполнительного Комитета № 3/1, от 26.02.2009 г. [65]

Считаем спорным сводить государственную политику в области регионального развития МПУ в Республике Молдова только к процессу реализации региональных проектов и программ. Безусловно, их реализация увеличивает доходность бюджетных поступлений

ОМПУ, обеспечивает более высокую занятость трудовых ресурсов, усиливает приток инвестиций в регионы, улучшает региональную инфраструктуру. Но это промежуточные цели. Итоговая базовая цель государственной политики регионального развития публичных услуг, на наш взгляд, должна преследовать реализацию и более расширенной задачи – модернизацию системы государственных и МПУ. Это послужит, во-первых, гарантом реализации государственной политики регионального развития МПУ. Во-вторых, обеспечит более высокий уровень качества жизни по всей стране, независимо от географического или административного положения субъекта пользования местными публичными услугами.

В Приложении к Постановлению Правительства «Об утверждении Национальной стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы», [58] говорится, что «...реализация национальной политики регионального развития в течение последнего программного цикла (Национальная стратегия регионального развития на 2016-2020 годы), проводится в синергии с мероприятиями, реализуемыми в рамках других стратегий и отраслевых программ государственной политики». [58], (^{xxvi})

Для достижения более качественного уровня модернизации системы публичных услуг, в «Национальной стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» подчёркивается необходимость и обязательность внедрения предлагаемой стратегии, в тандеме с внедрением государственных политик в двух других смежных областях: *в области реформирования публичного управления и проведения децентрализации публичного управления*. К настоящему времени этому способствовали принятие двух стратегий: «Стратегии реформы государственного управления Республики Молдова на 2023-2030 годы», утверждённом Правительством Республики Молдова 15.03.2023 года [54] и «Стратегии децентрализации публичного управления». [51]

Каждая из анализируемых «Стратегий» предполагает достижение своих специфических целей в области модернизации публичных услуг. Взаимодействие двух стратегий между собой: и в области реформы государственного управления, и в области децентрализации публичного управления, является важным этапом в понимании механизмов формирования и функционирования государственных политик, направленных на повышение качества МПУ, обеспечивающей укрепление государственности Республики Молдова.

С целью всестороннего анализа для понимания глубины процесса модернизации системы МПУ в Республике Молдова, проведём краткий сравнительный анализ двух направлений в области реформирования государственного управления и децентрализации публичного управления.

^{xxvi}Цели, задачи и действия «Триединой целевой структуры «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы».

Необходимость реформирования публичного управления явилось следствием обязательств, взятой нашей страной, после подписания 14 июня 2014 года «Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и с Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны», и ратификации этого документа 02 июля 2014 года [48, п-1], а в последствии, принятием решения о придании Республике Молдова статуса страны-кандидата Европейским Советом на своём заседании 23-24 июня 2022 года. [13]

Началом реформирования публичного управления можно считать создания «Национального совета по реформе публичного управления» [49, п-6] и дату первого заседания, которая состоялось 11 марта 2016 года, принявшая решение об инициировании разработки Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы». В принятой «Стратегии» был прописан и общий контекст публичного реформирования, который предусматривал: «...повышение эффективности публичного управления с тем, чтобы оказывать гражданам услуги на самом высоком уровне в соответствии с практикой европейской демократии». [53, п-10]

Мониторинг за публикацией нормативно-правовых документов показал, что на заседании Правительства 15.03.2023 г. была утверждена, разработанная Государственной канцелярией и прошедшая публичные слушания с участием ОМПУ, новая «Стратегия реформы государственного управления в Республике Молдова на 2023-2030 годы» [54]. Основной целью этого документа заявлено «...ускорение европейского преобразования государственных институтов на центральном и местном уровнях», вытекающего из многочисленных структурных проблем в нынешней национальной системе публичных услуг. В содержании правительственного документа указано, что «...комплексное реформирование центрального и местного публичного управления исходит их задач», направленных на поддержку реформ по пяти направлениям: «менеджмент государственной должности и государственных служащих; институциональные рамки ЦПУ; система стратегического планирования и разработки государственной политики; дебюрократизация и развитие электронных и местных публичных услуг». [54] Обращает внимание факт, что ранее применяемая синтагма «органы центральной публичной власти» и «органы местного публичного управления» заменены общим собирательным понятием: «центральное и местное публичное управление», что придает общность заявленным задачам и целостность субъектной системе государственных и МПУ.

В отличии от «Стратегии реформы государственного управления в Республике Молдова на 2023-2030 годы», [54] «Стратегия децентрализации публичной власти в Республике Молдова» [51] является «старожилом» среди всех других реализуемых

стратегий. Анализ её основ указывает на 2006 год, с момента принятия закона «Об административной децентрализации». [34]

По мнению Сымботяну А., принятие Национальной стратегии децентрализации публичного управления преследовало достижение нескольких целей: концептуализация, институционализация, и отраслевая реализацию процесса децентрализации. При этом Сымботяну акцентировал внимание на необходимости качественного пересмотра взаимоотношений между ОЦПВ и ОМПУ, оптимизации принятия решений, модернизации управления трудовыми и государственными финансовыми ресурсами. [155]

Анализ показал, что к настоящему времени, политика децентрализации публичного управления в Республике Молдова представлена следующими нормативно-правовыми и программными документами, регламентирующими данный процесс:

1. Закон «Об административной децентрализации», № LP435/2006, от 28.12.2006, [34]
2. Закон «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012–2015 годы». [53]
3. Постановление правительства «О проекте закона о внесении изменений в Закон № 68 от 05.04.12 года об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2015 годы».
4. Закон LP168/2016, от 15.07.2016 «О внесении изменений в Закон № 68 от 05.04.12 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012–2015 годы». [51]

Разработанная спустя 6 лет после принятия закона «Об административной децентрализации» [34], «Национальная стратегия децентрализации на 2012-2015», а впоследствии продлённая до 2018 года [44, 51], конкретизировала политику децентрализации публичного управления местными публичными услугами, посредством утверждения «Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации» и формулирования 7-и «Специфических задач».

Сравнительный анализ «Специфических задач» в отношении МПУ из «Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы» и содержания составляющих компонентов реформы публичного управления из «Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы» [51, Гл-6, п/п-6.1 – 6.5], демонстрировал переkreщивание объёмов понятий, их содержания и дублируемость целей и задач, включённых в обе «Стратегии...». Обобщённо итоги сравнительного анализа представлены на таблице 3.1.

Таблица 3.1. «Сравнительный анализ государственных политик, имплементированных с качеством публичных услуг в Стратегиях децентрализации и реформирования публичного управления»

№	Специфические задачи из «Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы» [62]	Перекрещивание содержания политик Стратегий	№	Компоненты реформы публичного управления из «Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы» [63]
1	Специфическая задача 1: Сформирование механизма и системы передачи полномочий между ОЦПУ и ОМПУ.		6.1	Повышение ответственности публичного управления
2	Специфическая задача 2: Совершенствование системы местных публичных финансов.		6.2	Разработка и согласование публичных политик
3	Специфическая задача 3: Завершение разграничения государственной собственности между собственностью АТЕ.		6.3	Модернизация публичных услуг.
4	Специфическая задача 4: Внедрение механизма модернизации местных публичных услуг.		6.4	Менеджмент публичных финансов
5	Специфическая задача 5: Рационализация административно-территориальных структур		6.5	Государственная служба и менеджмент человеческих ресурсов.
6	Специфическая задача 6: Развитие институционально-правовой системы менеджмента человеческих ресурсов.			
7	Специфическая задача 7: Создание институционально-правовой системы, обеспечивающей функциональность местной автономии.			

Источник: составлена автором

Из итогов сравнительного анализа двух стратегий децентрализации и реформирования публичного управления, имплементированные с качеством публичных услуг, исходят два основных вывода:

1. Содержание 5-ти специфических задач из «Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы» [51] дублируются в 5-ти компонентах «Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы» [53] Это позиции: 1-6.2; 2-6.4; 4-6.3; 6-6.5; 7-6.1.
2. Содержание двух «Специфических задач»: №3 – «завершение разграничения государственной собственности между собственностью АТЕ» и №5 – «Рационализация административно-территориальных структур», являются производными «Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 г». [34]

Вывод очевиден: «Завершение разграничения государственной собственности и собственности АТЕ, имущества, относящегося к публичной сфере, обеспечение механизмов полного, эффективного, продуктивного и ответственного управления имуществом» и «...снижение фрагментации и рационализация административных структур, с целью благоприятствования местной автономии, эффективному предоставлению публичных услуг...» [49] являются сферой активной деятельности в области модернизации организации и предоставления публичных ОЦПУ и ОМПУ.

Эти выводы становятся по-особенному актуальными после утверждения новой «Стратегии реформы государственного управления в Республике Молдова на 2023-2030

годы», в целях продвижения мотивационной политики оптимизации и реформирования системы МПУ. В подтверждение значимости реформирования публичного управления для модернизации системы МПУ приводим выводы Сымботяну А., что демонтаж советской административной системы управления и начало конструирования национальной системы демократической публичной власти, определило будущее направления реформирования: «...за демократические ценности, закладываемые в содержание построения новой политической системы общества». [151]

В обобщении итогов проведённого исследования, мы констатируем высокую значимость политики регионального развития в области модернизации публичных услуг и роль национальных стратегий в области реформирования публичного управления, регионального развития и децентрализации публичного управления национальной системой МПУ. В Республике Молдова существует необходимость стимулирования мотивационной политики оптимизации и реформирования публичного управления в области модернизации МПУ. Мотивационная политика оптимизации и реформирования системы публичных услуг вытекает из объективной необходимости пересмотра институциональной структуры и нормативно-правовой системы ОМПУ системой МПУ. Также следует отметить необходимость стимулирования мотивационной политики оптимизации и реформирования системы публичных услуг. В особенности эта необходимость возникает после: провозглашения независимости Республике Молдова; [24, 25] подписания Республикой Молдова 2 мая 1996 года Европейской хартии местного самоуправления; подписания 27 июня 2014 года «Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и с Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны», послужившей «...основой модернизации государственного управления» [155]; принятия заявки на утверждение Республики Молдова страны-кандидата на членство в Европейском Союзе. [13]

3.2. Особенности региональной системы публичных услуг в АТО Гагаузии

Исследование структуры и содержание особенностей региональной системы публичных услуг в АТО Гагаузии логичнее начать с определения. Под понятием «особенность региональной системы публичных услуг», следует понимать характерные и отличительные признаки и свойства региональной системы публичных услуг, как функционального продукта деятельности институциональных субъектов органов центрального публичного управления (ОЦПУ) и ОМПУ. Локальность особенностей «региональной системы публичных услуг» (РСПУ), в данном случае, ограничена административной территорией АТО Гагаузии.

Первичный анализ показал, что региональной системе публичных услуг (РСПУ) АТО Гагаузии присущи идентичные с национальной (общегосударственной) системой публичных услуг Республики Молдова характерные признаки. Их несколько.

1. Региональная система публичных услуг (РСПУ) АТО Гагаузии регулируется республиканскими общегосударственными нормативно-правовыми актами.

2. В АТО Гагаузии представлен весь спектр институциональных субъектов национальной системы публичных услуг Республики Молдова, в том числе, и де-концентрированными службами, осуществляющими регулирование процесса организации и предоставления всех национальных публичных услуг.

3. Территория АТО Гагаузии является неотъемлемой частью бюджетных распределительных процессов, закладывающих финансово-экономическую основу для обеспечения деятельности по организации и предоставления МПУ.

4. ОМПУ АТО Гагаузии осуществляют свою характерную организационно-функциональную деятельность в рамках единой законодательной, функциональной, финансовой и структурной среды ОМПУ Республики Молдова.

5. Контроль за деятельностью ОМПУ в АТО Гагаузии осуществляет Государственная канцелярия Республики Молдова. [200]

Эти признаки системы публичных услуг в АТО Гагаузии являются характерными для всех региональных систем публичных услуг на всей территории Республики Молдова.

Вместе с тем анализ показывает, что наряду с характерными признаками, региональная система публичных услуг в АТО Гагаузии содержит и отличительные признаки, придающие ей свойство «особенности». Таковых отличительных специфических особенностей региональной системы публичных услуг в АТО Гагаузии, мы выявили в нескольких направлениях: а) конфигурации структуры административно-территориального устройства АТО Гагаузии; б) наличии региональных институциональных субъектов, в дополнение к общегосударственным; в) полномочиях и компетенциях ОМПУ 2-го уровня в принятии собственных местных нормативных актов; г) реализация местных стратегий регионального развития в дополнение к общенациональным; д) специфики распределении общегосударственных трансфертов Республики Молдова и трансфертов центрального бюджета внутри АТО Гагаузии; е) функционировании ОМПУ АТО Гагаузии, как организаторов и поставщиков МПУ в условиях «двойного» законодательного регулирования: центрального и местного.

Следует в начале подчеркнуть, что анализ выявленных особенностей региональной системы публичных услуг в АТО Гагаузии в исследованных функционально-структурных областях закреплена законодательно. Нормативно-правовая база функционирования ОМПУ

1-го и 2-го уровня в АТО Гагаузия (Гагауз Ери), заложена в статье 2, закона «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» [60], где говорится, что: «Управление в Гагаузии осуществляется на основе Конституции Республики Молдова, настоящего закона и других законов Республики Молдова (с исключениями, предусмотренными настоящим законом), не противоречащих им Уложения Гагаузии [61] и нормативных актов Народного Собрания (Халк Топлушу) Гагаузии» [63, ст.2; 66]

Конфигурация административно-территориального устройства АТО Гагаузии закреплена в статье 5, закона «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», где говорится, что: «В состав Гагаузии входят населенные пункты, в которых гагаузы составляют более 50 процентов населения». [60, ст.5]

В статье 7 этого же закона утверждается, что «Представительным органом Гагаузии является Народное Собрание, обладающее правом принятия нормативных актов в пределах своей компетенции». [60, ст.7]

В статье 16 сказано, что: «Постоянно действующим исполнительным органом Гагаузии является Исполнительный комитет, который создается Народным Собранием на первой сессии на срок его полномочий». [60, ст.16]

Дальнейший анализ показал, что наличие и собственных компетенций, и функционирование ОМПУ 1-го уровня в лице 26-примэрий и ОМПУ 2-го уровня в лице Исполнительного комитета и Народного Собрания, как основных субъектов организации и предоставления публичных услуг, также оговорены в вышеперечисленных нормативно-правовых актах. Но углублённый анализ показал, что упоминание в законе «Об особом правовом статусе АТО Гагаузии» о наличии в структуре управления АТО Гагаузии районных структур, отсутствует. Что касается Уложения АТО Гагаузии [61], то в статье 82 упоминается о публичном управлении председателями районов и их администраций только с точки зрения функциональности, которые «...выполняют административные, управленческие, распорядительные и контрольные функции на подведомственной территории». [61, ст.82]

В местном законе «Об органах местной публичной власти Гагаузии» от 30.04.1999 г. в статье 2 говорится: «В систему органов местной публичной власти Гагаузии входят председатели районов (долай баши) Гагаузии (Гагауз Ери), администрации долаев; местные советы сел (коммун) (кюю насаат), городов (муниципий) (касаба насаат) Гагаузии; примары городов (муниципий) (касаба баши) и сел (коммун) (кюю баши) Гагаузии (Гагауз Ери). [63]

Таким образом, в отличие от других АТЕ (районов) Республики Молдова, структура административно-территориального устройства АТО Гагаузии представлена:

1. Народным собранием и Исполнительным комитетом – как ОМПУ 2-го особого уровня, обладающими полномочиями в принятии местных нормативных актов,

регулирующие организацию и предоставление дополнительных МПУ на территории АТО Гагаузии.

2. Председателями районов в АТО Гагаузии, которые не избираются, а назначаются решением Народного собрания, как члены Исполнительного комитета, представляющие на местах исполнительную власть – Исполнительный комитет;

3. Понятием «район», как географической категорией, обозначающей территорию, но не как структуру местного публичного регионального управления с профильными консультативными комиссиями, как в районных структурах публичного управления Республики Молдова.

Дальнейшие исследования показали, что особенность конфигурации административно-территориального устройства АТО Гагаузии обуславливает *специфичность структуры институционального устройства* системы МПУ. В отличие от традиционных сфер – де-концентрированных служб и сферы МПУ ОМПУ 1-го и 2-го уровня, присущих остальной части Республики Молдова, в АТО Гагаузии институциональная система МПУ более усложнена и дополнена субъектами региональной системы МПУ, которых администрируют ОМПУ 2-го уровня.

Анализ позволил выявить, что некоторые де-концентрированные службы в АТО Гагаузии представлены управленческими центрами только в административном центре АТО Гагаузии – в Комрате, а в остальных районных центрах их филиалы отсутствуют. К таковым относятся: Территориальная инспекция труда, Главное управление статистики, Главное управление финансового контроля и ревизии, Офис центрального казначейства. Другие де-концентрированные службы представлены головными управлениями и филиалами и в Комрате, и в районных центрах. Это Экологическая инспекция, Территориальная касса социального страхования, Территориальное агентство занятости населения.

Главные управления некоторых де-концентрированных служб и вовсе отсутствуют на территории АТО Гагаузии и представлены только представительными подразделениями. К таковым относится Главная налоговая инспекция. Анализ выявил, что единый системно-функциональный подход к формированию структур и организации деятельности де-концентрированных служб на территории АТО Гагаузии не сформирован.

Особенность функционирования Государственной канцелярии, призванной проводить мониторинг над функционированием де-концентрированных служб, ОМПУ 1-го и 2-го уровня, определён в осуществлении руководства де-концентрированными службами всех 3-х районов на территории АТО Гагаузии. Механизм взаимодействия между Государственной канцелярией, Народным собранием и Исполнительным комитетом АТО Гагаузии, не разработан и не принят.

Исследования институциональной структуры Исполнительного комитета АТО Гагаузии, выявили идентичную схему-картину с деятельностью де-концентрированных служб. Так, из 18-ти (!) структурных подразделений – Главных управлений Исполнительного комитета, призванных организовывать и предоставлять МПУ регионального характера, деятельность 7-ми Главных управлений локализована только в Комрате. Представители этих управлений отсутствуют в штатных структурах районных администраций. Это структурные подразделения: Агентство по привлечению инвестиций и продвижению экспорта, Главного управления юстиции АТО Гагаузии, Главного управления строительства и инфраструктуры, Главного управления внешних связей и др.

Деятельность 4-х Главных управлений Исполнительного комитета по организации и предоставлению МПУ, сосредоточена и в Исполкоме, и в районах. К таковым относятся: Главное управление агропромышленного комплекса, Главное управление по делам молодёжи и спорта, Главное управление культуры.

Структурный анализ Исполнительного органа АТО Гагаузии показал, что в АТО Гагаузии Фонд социальной поддержки населения (ФСПН) АТО Гагаузия, координирующий социальные МПУ, функционирует на основании утвержденного Постановления Исполнительного Комитета №29 от 26.12.2017г. «Об утверждении Положения «О Фонде социальной поддержки населения АТО Гагаузия». [75] В пункте 4 данного постановления говорится, что: «Органами управления Фонда социальной поддержки населения АТО Гагаузия являются: Региональный Совет Фонда социальной поддержки населения АТО Гагаузия, функционирующий при Исполнительном Комитете Гагаузии (далее Региональный совет); районные комиссии Фонда социальной поддержки населения АТО Гагаузия, при администрации Комратского, Чадыр-Лунгского и Вулканештского районов (далее Районные комиссии)». [75, п-4]

В дополнение к организации и предоставлению социальных услуг районными комиссиями по оказанию социальной помощи, в рамках деятельности ФСПН АТО Гагаузии, ОМПУ 1-го уровня, т.е. Примэриями, созданы многопрофильные комиссии с включением в состав социальных ассистентов и социальных работников, осуществляющие первичный отбор документов о социальной помощи с целевым назначением, предназначенной для материальной поддержки бенефициаров-получателей.

Функционирование ФСПН в АТО Гагаузии подкреплено и дополнено местным законом №5, от 27.04.2017 «О фонде поддержки детей, нуждающихся в особых медицинских услугах», регулирующей предоставление социальных МПУ в форме безвозмездной финансовой помощи для «приобретения лекарств и протезно-ортопедических изделий, а

также для частичной оплаты медицинских услуг (как правило, связанных с проведением операций), в том числе за рубежом». [70]

Структура социальных услуг в АТО Гагаузии представлена и дополнена институциональными субъектами: Региональным центром реабилитации жертв насилия в семье и Службой персонального ассистента, созданным в 2014 году и призванного предоставлять помощь и уход детям и взрослым с тяжёлыми формами ограничения возможностей (1-я группа инвалидности), нуждающиеся в персональном уходе.

Исследования показали, что единого подхода к организации деятельности структурных подразделений Исполнительного комитета по организации и предоставлению МПУ в АТО Гагаузии не существует. Несмотря на то, что деятельность Исполнительного комитета регулируется местным законом «Об Исполнительном комитете» [62], функционирование Главных управлений Исполнительного комитета осуществляется на основе внутренних регламентов – положений об организации деятельности, субъектами утверждения которых, в одном случае выступает Исполком, в другом – Народное собрание, в третьем – самим субъектом, организующим свою деятельность по организации и предоставлению ПУ. ^(XXVII)

Далее, структурно-функциональный анализ местного закона «Об Исполнительном комитете» выявил и ряд противоречий в институциональной системе АТО Гагаузии.

1) Структура Исполнительного комитета АТО Гагаузии регламентирована 20-ой статьей выше названного закона, которая определяет основные субъекты региональной системы публичных услуг. В её состав, помимо 14 структурных подразделений, включены Главное управление службы информации и безопасности Гагаузии и Главное управление внутренних дел Гагаузии, что противоречит законодательству Республики Молдова, регламентирующей об исключительных компетенциях ОЦПВ Республики Молдова по предоставлению публичных услуг в области безопасности и правопорядка.

2) Ежегодно при утверждении бюджета АТО Гагаузии и определении объёма финансирования субъектов региональной системы публичных услуг, в структуру Исполнительного комитета включают и районные администрации, не входящие в её структуру согласно ст.20 закона «Об Исполнительном комитете». [62] Функционирование районных администраций в АТО Гагаузии регулируются законом «О местном публичном управлении» [35] и местным законом «Об органам местной публичной власти Гагаузии». [63]

Анализ показывает, что из 22-х основных полномочий Исполнительного комитета АТО Гагаузии, [62, ст.10,11,12,13], 20 полномочий тождественны полномочиям районных администраций, оговариваемых в законе «О местных публичных органах власти» от 2006

^{XXVII} См. Приложение 5, Институциональные субъекты региональной системы публичных услуг АТО Гагаузии.

года [35, ст.53] Следует однозначный вывод: в АТО Гагаузии институциональная структура ОМПУ по организации и предоставлению МПУ представлена дублирующими субъектами.

3) Функциональный анализ деятельности районных администраций в АТО Гагаузии также показал, что в разных административных центрах одни и те же МПУ предоставляют населению разные субъекты. Так, субъектом организации и предоставления услуг в сфере культурного досуга в Чадыр-Лунгском районе выступает Администрация района, а в Комратском районе эта функция возложена на Примэрию г. Комрат, так как вся инфраструктура отрасли культуры находится на балансе Примэрии.

Схожий контент выявил и следующий анализ. Организация и предоставление услуг по водоснабжению и канализации в Чадыр-Лунгском районе возложено на регионального оператора «Апэ-термо», находящегося в административном подчинении районной администрации, который в свою очередь является структурным подразделением Исполнительного комитета, что в практике деятельности коммунальных хозяйств и сфер ответственности ОМПУ в Республике Молдова является нонсенсом. В законе о местном публичном управлении, компетенции в области организации и предоставления публичных услуг предоставлены ОМПУ 1-го уровня.

В Комратском районе предоставлением публичных услуг в области водоснабжения и канализации, согласно компетенциям ОМПУ 1-го уровня, оговоренным в национальном законодательстве, возложено на Примэрию г. Комрат.

4) В главе 2-ой, статьи 9, пункта 4, Закона «Об Исполнительном комитете», сказано, что Исполнительный комитет АТО Гагаузии: «координирует и контролирует деятельность ОМПУ АТО Гагаузии», что противоречит и Конституции Республики Молдова и ЕХМС, регламентирующие автономность и политику невмешательства в деятельности ОМПУ.

Подводя итог анализа институциональной структуры региональной системы публичных услуг, необходимо констатировать наличие проблемы синхронизации деятельности институциональных субъектов ОЦПВ и ОМПУ, с целью обеспечения эффективной деятельности специфических институциональных структур, являющихся субъектами организации и предоставления МПУ АТО Гагаузии.

Особенность конфигурации административно-территориального устройства АТО Гагаузии и структуры институциональной системы МПУ обусловлены полномочиями и компетенциями ОМПУ 2-го уровня – Народного собрания и Исполнительного комитета в *разработке и принятии собственных местных нормативных актов.*

Согласно п-3, статьи 13, закона «Об Исполнительном комитете», Исполнительный комитет: «разрабатывает проекты местных законов в целях совершенствования действующего законодательства и правового регулирования в социально-экономической

области» [62, ст.13], а согласно местному закону «О регламенте Народного собрания Гагаузии», региональный законодательный орган принимает представленные нормативные акты. [66] Право законодательной инициативы в АТО Гагаузии находится в исключительной компетенции Исполнительного комитета и депутатов Народного собрания.

Функционирование региональной системы публичных услуг (РСПУ) АТО Гагаузии в нормативно-правовой области, обеспечивается нормативно-правовыми актами, включёнными в следующую классификационную парадигму.

Во-первых, это общегосударственные законодательные акты, утверждённые на уровне Парламента страны, и обеспечивающие регулирование функционирования всей административно-организационной структуры АТО Гагаузии, в том числе, и в области организации и оказания публичных услуг. Согласно хронологии, функциональность АТО Гагаузии обеспечивается законом «Об особом правовом статусе АТО Гагаузии», принятым 23 декабря 1994. [60] В содержании ст.12 содержатся основные компетенции Народного собрания, а в ст.17 основные компетенции Исполнительного комитета. Упоминаний элементов собирательного понятия «региональная система публичных услуг» в данном законе отсутствуют. Функциональность АТО Гагаузии также обеспечивается статьёй 111, Конституции Республики Молдова, определившей автономию АТО Гагаузии «в пределах своей компетенции» после внесения в неё поправок в 2003 году. [61]

Во-вторых, это местные нормативные акты, утверждаемые на уровне местного законодательного органа – Народного Собрания, обеспечивающего нормативами и регламентами региональный процесс по организации и предоставлении МПУ.

Основным местным законом, обладающим исключительной юридической силой на всей территории Гагаузии, является Уложение АТО Гагаузии, принятое 14 мая 1998 года и вступившее в силу 05 июня 1998 года. [61] Статья 51, п-2, данного закона регламентирует сферы «принятия местных законов в областях: а) науки, культуры, образования; б) жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства; в) здравоохранения, физической культуры и спорта; г) местной бюджетно-финансовой и налоговой деятельности; д) экономики и экологии; е) трудовых отношений и социального обеспечения...», в пределах которых ОМПУ АТО Гагаузии организуют и предоставляют МПУ. [61, ст. 51]

Итоги анализа местных нормативных актов, регулирующих функционирование региональной системы МПУ АТО Гагаузии, выявили целый ряд нормативно-правовых актов, к которым относятся следующие местные законы:

1. "О социальной выплате для учащихся публичных учреждений образования» [80]
2. «О капитальных инвестициях» [65]
3. «О фонде здоровое поколение» [73]

4. «О социальном обеспечении ветеранов военных действий в Афганистане» [79]
5. «О поддержке молодых семей в приобретении жилья» [78]
6. «О фонде возмещения» [71]
7. «О принципах субсидирования с/х производителей АТО Гагаузии» [74]
8. «О фонде поддержки детей, нуждающихся в особых медицинских услугах» [70]
9. «О сборе на санитарную очистку» [69]

Анализ нормативно-правовых актов Народного собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии показал, местные нормативные акты регулируют функционирование 8-ми финансовых фондов, обеспечивающих организацию и предоставление социальных услуг в форме предоставления финансов, а функционирование остальных 6-ти фондов, сопряжённых с выделением финансовых средств, не обеспечено местными законодательными актами Народного Собрания. «Фонд поддержки предпринимательства», «Специальных фонд развития Гагаузии», «Фонд компенсаций населению за отопительных период», «Фонд по рождению ребёнка», «Фонд поддержки новорожденных», «Фонд социальной поддержки населения» функционирует только на основании внутренних положений Исполнительной власти АТО Гагаузии и не отражено в местном законодательстве. ^(xxviii)

Анализируя региональные социальные программы, направленные на обеспечение социальных МПУ, были выявлены 4 социально-финансовые программы: «Социальная программа по выделению грантов студентам Технического университета», «Социальная программа выделения стипендий студентам АТО Гагаузии», «Поддержка молодых специалистов-врачей», «Индивидуальные пособия на питание некоторым категориям работников бюджетной сферы», которые функционируют только на основании внутренних положений Исполнительной власти без регулирования местными законами. [203]

Изучая нормативно-правовую базу АТО Гагаузии, имплементированную в систему организации и предоставления МПУ, было выявлено наличие ещё одного закона «О резервном фонде», устанавливающий порядок формирования и использования средств резервного фонда АТО Гагаузии. Действие этого закона распространяется на Народное собрание Гагаузии и Исполнительный комитет Гагаузии, которое гласит, что абсолютный размер резервного фонда не может превышать 2 процентов объема расходов центрального бюджета АТО Гагаузии и что «средства утвержденного резервного фонда распределяются в равных долях между Народным собранием Гагаузии и Исполнительным комитетом Гагаузии». [68] Также в этом законе регламентируется, что 90% фонда распределяется по

^{xxviii} См. Приложение 6 Законодательные акты, имплементированные в процесс организации и предоставления публичных услуг на территории АТО Гагаузии.

округам (населённым пунктам), согласно численности населения, а 10% фонда распределяется по усмотрению президиума НС АТО Гагаузии.

Подытоживая анализ особенностей нормативно-правовой сферы, отметим, что функционирование региональной системы публичных услуг АТО Гагаузии проходит в сложной и противоречивой правовой системе с многоуровневыми элементами соподчинения. Зачастую это создаёт сложные несогласованные взаимоотношения и дисгармоничные механизмы функционирования институциональных субъектов, имплементированных в процесс организации и предоставления публичных услуг.

Имплементация национальных и местных стратегий регионального развития является следующей отличительной особенностью региональной системы публичных услуг АТО Гагаузии, в дополнение к административной, институциональной и законодательной.

Проведя хронологический анализ истории возникновения местных региональных стратегий и их влияния на модернизацию региональной системы МПУ АТО Гагаузии, мы пришли к выводу, что с момента принятия закона Республики Молдова «О региональном развитии в Республике Молдова», № 438 от 28.12.2006 года и образования 6 функциональных экономических регионов: Север, Центр, Юг, автономно-территориальное образование (АТО) Гагаузия (Гагауз Ери), муниципий Кишинэу, Приднестровье, были заложены основы: «...институциональной базы регионального развития, принципы и направления планирования регионального развития, иерархия в системе принятия решений, разновидности документов, определяющих региональное развитие [77].

На национальном уровне, Правительство Республики Молдова приступило к реализации положений закона № 438, от 28.12.2006 года «О региональном развитии в Республике Молдова», только в 2010 году, утвердив Национальную Стратегию регионального развития. Однако, исследования показывают, что уже в 2009 году в АТО Гагаузии принимается Постановление Исполнительного комитета № 3/1, от 26.02.2009 года и на заседании Народного Собрания АТО Гагаузии за №146-XIV/IV, от 19.06.2009 г. утверждается локальная «Стратегия социально-экономического развития Гагаузии на 2009-2015 годы». [231]

Законодательной базой утверждения «Стратегии социально-экономического развития Гагаузии на 2009-2015 годы» в АТО Гагаузии стало принятие закона «О стратегическом планировании социально-экономического развития Гагаузии», №20-XIII/IV от 18.05.09г. [65]

Анализ показал, что «за период 2009-2015 г.г. из 115 приоритетных проектов, включенных в Стратегию Гагаузии ... по состоянию на 01.01.2016 г. было завершено 66 проектов на общую сумму 500,1 млн. лей», [231, стр.123] где основными институциональными субъектами реализации социально-экономических региональных

программ по модернизации МПУ в АТО Гагаузии выступили Исполнительный комитет в сотрудничестве с ОМПУ 1-го уровня.

В 2016 году на территории АТО Гагаузии формируется Агентство регионального развития и утверждается Региональный совет по развитию как новый институциональный субъект по реализации региональных программ по модернизации МПУ. Решением №1/2, от 24.01.2017 года Регионального совета по развитию АТО Гагаузии утверждается «Стратегия Регионального развития Региона развития АТО Гагаузия на 2017-2020 годы». [76]

Исследования также показали, что в целях совершенствования системы управления в области регионального развития, Исполнительный комитет АТО Гагаузии в 2017 году параллельно утверждает свою «Стратегию социально-экономического развития Гагаузии 2017-2022 годы», где определяет 4 меры – направления совершенствования региональной системы МПУ, среди которых это: «...развитие потенциала участников процесса регионального развития; содействие повышению эффективности институтов регионального развития; привлечение инвестиций в приоритетные направления регионального развития на национальном и международном уровнях; внедрение эффективных систем планирования, программирования, мониторинга и оценки...» [77]

Дальнейший анализ Стратегий регионального развития АТО Гагаузии показал, что с 2017 года в АТО Гагаузии параллельно сосуществуют две региональные «Стратегии...», программное содержание которых во многом идентичны друг другу. Далее, реализацией «Стратегий...» занимаются два институциональных субъекта на одной территории, ибо зона ответственности Агентства регионального развития АТО Гагаузии территориально соответствует Административно-территориальной конфигурации АТО Гагаузии, где Исполнительный комитет является основным исполнительным органом в регионе. Видимо предвидя данный казус, авторы «Стратегии социально-экономического развития Гагаузии на 2017-2022 годы», в одной из мер развития региональной системы публичных услуг сформулировали основную задачу, суть которой заключается в том, что «Задача региональных институтов состоит в определении механизмов синергии и обеспечении активного и равноправного участия местных, региональных и национальных органов управления в процессе регионального развития АТО Гагаузия.» [77]

Практической реализацией идей о «...механизмах синергии...» послужило участие в 2022 году ОМПУ 1-го уровня власти – Примэрий в национальной программе «Satul European» Агентства Регионального развития Республики Молдова, где 19 Примэрий из 26-ти, а это 73% от общего числа (в Республики Молдова эта цифра около 50%), выиграли грантовые программы по модернизации социально-экономической структуры региональной системы МПУ на сумму 75 млн. лей.

Следует особо подчеркнуть, что основными субъектами взаимодействия в реализации этих проектов выступили ОМПУ 1-го уровня – это Примэрии АТО Гагаузии с одной стороны и Агентство регионального развития с другой, без какого-либо вмешательства и участия Народного Собрания или Исполнительного комитета АТО Гагаузии.

Реальные итоги и оценка внедрения общенациональных и региональных стратегий развития АТО Гагаузии, отражены в содержании национальной «Стратегии регионального развития на 2022-2028 г.» Республики Молдова, где утверждается, что: «Региону развития АТО Гагаузия (далее – РД АТО Гагаузия) удалось очень эффективно использовать преимущества, предоставляемые особым статусом автономии и более высокой степенью фискальной и административной децентрализации. Имея в начале 1990-х годов уровень развития, аналогичный Южному региону развития (далее – РД Юг), РД АТО Гагаузия на протяжении последних десятилетий продемонстрировала превосходную эволюцию, превратившись в один из самых динамичных регионов Республики Молдова». [58]

Углубление исследований об особенностях региональной системы публичных услуг в АТО Гагаузии, позволило выявить пятый отличительный признак функционирования региональной системы публичных услуг – это *специфические условия распределения общегосударственных трансфертов* Республики Молдова и трансфертов центрального бюджета внутри АТО Гагаузии, являющиеся финансово-экономической базой организации и предоставления МПУ ОМПУ 1-го и 2-го уровня власти. [202]

Анализ нормативно-правовой базы бюджетно-распределительной системы АТО Гагаузии определил, что её функционирование регулируется некоторыми отраслевыми национальными и местными законами. К таковым относятся: закон № LP397/2003, от 16.10.2003г. «О местных публичных финансах» [32] и закон №181, от 25.07.2014 «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» [47], а также местный закон №8, от 26.03.2013г. «О публичных финансах». [67]

Среди характерных признаков функционирования бюджетно-распределительной системы АТО Гагаузии, отметим идентичный универсальный подход при определении параметров межбюджетного выравнивания суммы центральных трансфертов для «финансовой поддержки административно-территориальных единиц» [32, ст. 11, п-1] из «фонда выравнивания местных бюджетов первого уровня», [32, ст.11, п-2] применительный в Республике Молдова ко всем субъектам бюджетирования.

Анализ выявил специфичность функционирования бюджетно-распределительной системы АТО Гагаузии, который проявился в следующем.

Во-первых, в отличие от всей территории Республики Молдова, где общие и целевые трансферты от Министерства финансов Республики Молдова поступают напрямую на счета

АТЕ, т.е. примэрий, то по отношению к АТО Гагаузии, суммы общих и целевых трансфертов поступают на общий счёт Главного управления финансов АТО Гагаузии, и только после дополнительного механизма перераспределения, трансферты поступают на счета ОМПУ 1-го уровня. Таким образом, финансирование ОМПУ 1-го уровня в АТО Гагаузии с целью организации и предоставления МПУ, происходит в результате взаимодействия двух механизмов выравнивания: республиканского и местного.

Во-вторых, бюджет АТО Гагаузии, который формируется из платежей, установленных законодательством Республики Молдова и Народного собрания, имеет и дополнительные поступления к собственным доходам в виде 100% налога на добавленную стоимость, подоходного налога с физических и с юридических лиц, акцизы на товары, облагаемые данным видом налога, которые аккумулируются на территории Автономии. [32, ст.5, п-4]

Данный подход к аккумулированию 100% этих налогов в АТО Гагаузии, позволяет накапливать местных поступлений свыше от 300 до 400 млн. лей в год. Сравнительный анализ показал, что данный принцип формирования местного бюджета АТО Гагаузии противоречит п-4, статье 11, закона № 397, от 16.10.2003г. «О местных публичных финансах», в котором регламентируется общенациональный критерий межбюджетного выравнивания по АТЕ Республики Молдова: «Распределение фонда выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц первого уровня осуществляется в зависимости от налоговой обеспеченности на одного жителя, населения и площади административно-территориальных единиц первого уровня, а распределение фонда выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц второго уровня – в зависимости от населения и площади административно-территориальных единиц второго уровня.» [32, ст. 11, п-4] Также данный принцип распределения финансовых ресурсов противоречит принципу равного обеспечения административных способностей ОМПУ 1-го и 2-го уровней, вне зависимости от географического и административного положения.

В-третьих, анализ выявил, что в АТО Гагаузии Народным Собранием приняты местные законодательные акты, направленные на обеспечение перенаправления бюджетных региональных средств по населённым пунктам, для финансирования МПУ. Местный закон №8, от 26.03.2013г. «О публичных финансах АТО Гагаузии», [67] обеспечивает процесс бюджетного регулирования финансирования МПУ региональной системы. Данный закон направлен на обеспечение межбюджетных процессов горизонтального выравнивания между центральным бюджетом АТО Гагаузия и местными бюджетами 26-ти Примэрий. Однако, детальный анализ данного законодательного акта показал, что принципы и критерии межбюджетного выравнивания, зеркально повторяют регламент, механизм и формулу распределения трансфертов фонда выравнивания из республиканского закона «О местных

публичных финансах», № LP397, от 16.10.03г, абсолютно не учитывая региональную специфичность конкретно взятого ОМПУ в АТО Гагаузии.

Другой местный закон № 8 -IV/VI, от 19 мая 2017 г. «О капитальных инвестициях» [72], призван обеспечивать функционирование «Фонда капитальных инвестиций», направленный на предоставление финансовых услуг по распределению региональных финансов, направляемых на капитальные инвестиции на основе коэффициента выравнивания по Примэриям, в том числе, на модернизацию инфраструктуры РСПУ.

Суммируя анализ функционирования бюджетно-распределительной системы АТО Гагаузии, констатируем, что региональная система МПУ имеет преимущества в финансовом обеспечении процесса организации и предоставления публичных услуг, по сравнению с АТЕ остальной части Республики Молдова.

Заключительным отличительным признаком региональной системы МПУ АТО Гагаузии, является *особенность функционирования ОМПУ 1-го и 2-го уровня власти АТО Гагаузии в специфических условиях*, проанализированных и представленных в схеме 3.5.



Схема 3.5. Функционирование ОМПУ 1-го и 2-го уровня в системе субъектов организации и предоставления местных публичных услуг в АТО Гагаузия

Источник: составлена автором

При анализе схемы, выясняется, что ОМПУ 1-го уровня в АТО Гагаузии, в процессе организации и предоставления МПУ, имплементированы в усложнённую функциональную

региональную систему МПУ. Деятельность ОМПУ в АТО Гагаузии обусловлена наличием единой структурно-субъектной и нормативно-правовой системы, в рамках которого организуются и предоставляются МПУ в Республике Молдова. Так, результатом взаимодействия ОМПУ 1-го уровня местного совета и примэрии с де-концентрированными и децентрализованными службами, расположенными на территории АТО Гагаузии, являются МПУ, которых можно классифицировать по традиционным субъектам их организации и предоставления, а именно:

- специализированным аппаратом примэрии, в функциональные обязанности которых входит не только организация и предоставление МПУ, но и организация, обеспечение местными нормативными актами и контроль за деятельностью других субъектов, предоставляющим МПУ;
- местными публичными и общественными службами по оказанию МПУ, создаваемыми ОМПУ 1-го уровня, в том числе и общественными объединениями, согласно ст.73, закона № 436, от 2006 г.;
- бюджетными учреждениями, предоставляющими МПУ и находящимися в прямом подчинении у ОМПУ и финансируемыми из бюджета АТЕ;
- муниципальными и межмуниципальными предприятиями, оказывающими МПУ на основании делегированных им полномочий их учредителями;
- представителями частного сектора, которым делегировано право оказания МПУ ОМПУ.

Следует отметить, что классификация региональных МПУ, помимо критерия субъекта оказания МПУ, дополняется и другими критериями, включая платность или бесплатность МПУ по отношению к пользователю, а также отраслевую принадлежность МПУ. Примером могут служить МПУ в области: коммунальных услуг, образования, медицинских услуг, публичных услуг в области культуры, консультативных услуг и т.д. Поэтому, классификационная структура региональных МПУ в АТО Гагаузии представляет собой многофакторную систему с различными центрами управления субъектами организации и предоставления МПУ. [204]

При дифференцированном подходе к анализу отличительных признаков функционирования ОМПУ АТО Гагаузии в рамках региональной системы публичных услуг выявляется, что в ней:

- отсутствуют районные субъекты организации и предоставления МПУ, так как они де-юре являются, с одной стороны, структурными подразделениями Исполнительного комитета, но де-факто, функционируют на базе закона №436, от 2006 года «Об органах

местной публичной власти» в Республике Молдова и местного закона № 42-XLI/I, от 30 апреля 1999г. «Об органах местной публичной власти Гагаузии»;

– в структуру региональной системы МПУ АТО Гагаузии, имплементированы два субъекта, функциональными особенностями, которых является для Народного собрания - законодательное оформление механизмов предоставления и организация контроля за МПУ; для Исполнительного комитета – организация и предоставление региональных МПУ и контроль за деятельностью ОМПУ 1-го уровня.

Обобщая анализ исследований об особенностях региональной системы МПУ в АТО Гагаузии, можем констатировать, что в регионе сконструирована региональная система по организации и предоставлению МПУ, имплементированная в национальную систему общегосударственных и МПУ Республики Молдова. Всесторонний анализ показывает, что региональная система МПУ АТО Гагаузии, помимо общих черт, обладает и отличительными признаками: в структурно-институциональной конфигурации; специфическим набором местных законодательных актов регуляции механизмов организации и предоставления МПУ; сложной конфигурацией местных стратегий регионального развития с общенациональными стратегиями; наличием особого механизма распределения общегосударственных и местных трансфертов между ОМПУ 1-го уровня; усложнённой системой функционирования ОМПУ 1-го уровня в условиях «двойного» законодательного регулирования: центрального и местного.

3.3. Перспективы развития и модернизации системы публичных услуг органами местного публичного управления Республики Молдова

Объективный анализ перспектив развития и модернизации системы МПУ ОМПУ является залогом модернизации публичного управления всей системой публичных услуг ОМПУ в Республике Молдова. Акцентируем внимание на базовых аспектах определения перспектив и модернизации системы публичных услуг Республике Молдова.

Как показал ранее проведённый анализ, система публичных услуг Республики Молдова, представлена двумя секторами. В первичном секторе представлены публичные услуги (ПУ), организуемые и оказываемые ОЦПВ Республики Молдова. Во вторичном секторе сконцентрированы МПУ, субъектами организации и предоставления которых выступают ОМПУ 1-го и 2-го уровня. В целях наглядности и доступности изложения сути анализа, нами представлена схема 3.6.

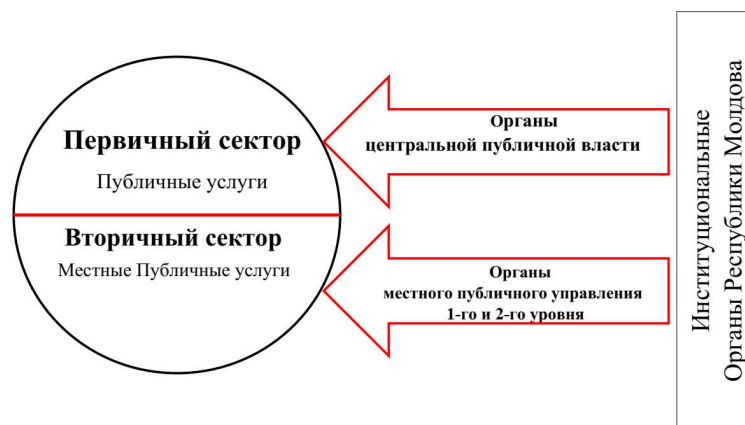


Схема 3.6. Институционально-функциональная структура Национальной системы публичных услуг Республики Молдова

Источник: составлена автором

Анализ первичного сектора показывает, что ПУ предоставляются институциональными субъектами ОЦПВ: министерствами, агентствами, де-концентрированными и децентрализованными службами, осуществляющими свою деятельность под руководством и контролем Государственной канцелярии Республики Молдова. ОМПУ 1-го и 2-го уровня в этом секторе отводится второстепенная роль, которая сводится к опосредованному взаимодействию с де-концентрированными и децентрализованными службами, а также к определению перспектив развития и модернизации публичных услуг (ПУ). Взаимоотношения в первичном секторе между ОЦПВ и ОМПУ 1-го и 2-го уровня основаны на следующих компетенциях:

1. ОМПУ осуществляют первичную консультацию населения о месте, порядке и способах получения публичной услуги, а также опосредованно определяют мониторинг за качеством ПУ, оказываемых де-концентрированными и децентрализованными службами ОЦПВ. Компетенция мониторинга за качеством оказанной ПУ де-концентрированными и децентрализованными службами со стороны ОМПУ, носит нерегламентированный характер, так как данная функция не представлена в нормативно-правовой базе Республики Молдова. Но, по нашему мнению, эта функция является важным элементом обратной связи между гражданами страны и органами публичного управления.

2. ОМПУ оперативно взаимодействуют, при экстренных ситуациях, с де-концентрированными и децентрализованными службами. К таковым можно отнести взаимодействия с АБПП (Агентство по безопасности пищевых продуктов) при выявлении «стихийных бедствий, катастроф, пожаров, эпидемий, эпифитотий и эпизоотий...» [35, ст.29] на подведомственной территории; с Управлением чрезвычайных ситуаций (УЧС) при возникновении техногенных или природных катаклизмов. Анализ взаимодействия на практике между ОМПУ и де-концентрированными или децентрализованными службами

показывает, что чётко определяющие алгоритмы взаимодействия и компетенций в нормативно-правовом пространстве Республики Молдова представлены расплывчато.

3. В оперативном взаимодействии ОМПУ с де-концентрированными и децентрализованными службами часто возникает острая необходимость согласования действий в зонах перекрещиваемой ответственности. К таковым перманентным взаимодействиям ОМПУ нужно отнести взаимодействие с Агентством занятости, Службой апробации и наказания, Военными центрами и т.д.

Исследования в определении перспектив развития и модернизации в первичном секторе системы ПУ выявили ряд проблем. К примеру, отсутствие чёткого разграничения компетенций между ОМПУ и де-концентрированной или децентрализованной службой в оказании публичной услуги, где требуется организация и оказание ПУ обоих субъектов. Часто функцию организации и оказания ПУ делегируется ОМПУ под видом местной публичной услуги (МПУ) без должного обеспечения нормативно-правовым актом и финансовыми ресурсами и, как следствие, штатными единицами. Особенно эта проблема остро встала с момента передачи полной компетенции в определении структуры штатных единиц ОМПУ Республики Молдова.

В Республике Молдова не до конца отрегулирована законодательная норма, регламентирующая базовые требования к процессу составления и утверждения структуры штатной численности при ОМПУ 1-го и 2-го уровня. Немало противоречий в законодательстве Республики Молдова, регулирующие объём полномочий между ОМПУ и де-концентрированными или децентрализованными службами и субъектами в вопросах организации и оказания публичных услуг (ПУ).

Анализ также выявил, что в Республике Молдова не синхронизированы институциональные и законодательные системы, обеспечивающие и регулирующие позитивную взаимосвязь между ОМПУ 1-го и 2-го уровня и де-концентрированными или децентрализованными службами в вопросах организации и предоставления ПУ.

По итогам проведённого анализа, отметим некоторые аспекты.

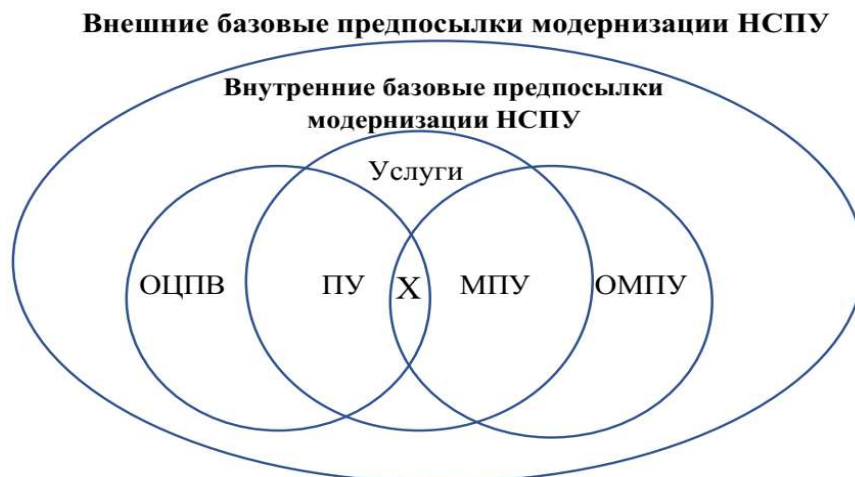
-Публичные услуги де-концентрированных и децентрализованных служб составляют ядро в национальной системе публичных услуг.

-Определение перспектив развития и модернизации системы ПУ де-концентрированными или децентрализованными службами происходит под влиянием внутренних и внешних базовых предпосылок модернизации.

-Взаимодействие ОЦПВ и ОМПУ в вопросах организации и предоставления публичных услуг способствует созданию и функционированию единой национальной системы публичных услуг (НСПУ).

-ОМПУ имеют второстепенный статус в вопросах определения перспектив развития и модернизации публичных услуг де-концентрированных и децентрализованных служб.

Система взаимодействия между ОМПУ и ОЦПВ (де-концентрированными и децентрализованными службами) в вопросах организации и предоставления ПУ и МПУ, представлена на схеме 3.7.



НСПУ – национальная система публичных услуг, состоящая из ПУ и МПУ.

ОЦПВ – органы центральной публичной власти: де-концентрированные и децентрализованные службы.

ОМПУ – органы местного публичного управления 1-го и 2-го уровня.

ПУ – публичные услуги, организуемые и предоставляемые ОЦПВ Республики Молдова.

МПУ – местные публичные услуги, компетенция, организация и предоставление ОМПУ.

Х – зона перекрещиваемых компетенций при организации и предоставлении ПУ и МПУ ОЦПВ и ОМПУ.

«Услуги» сектор представлен негосударственными (не ОЦПВ и ОМПУ) субъектами оказания ПУ или МПУ.

Схема 3.7. Зоны ответственности и взаимодействия между органами центральной публичной власти и органами местного публичного управления в вопросах организации и предоставления публичных услуг

Источник: составлена автором

Анализ вторичного сектора показывает, что этот сектор МПУ (МПУ), где ОМПУ 1-го и 2-го уровня выступают субъектом, обладающим правом, функцией и компетенцией по вопросам не только организации и предоставления, но им принадлежит и доминирующая роль в определении перспектив развития и модернизации системы МПУ (МПУ) в Республике Молдова. При этом, ОЦПВ Республики Молдова в этом секторе обладают следующими компетенциями. Это и обеспечение ОМПУ 1-го и 2-го уровня общегосударственным законодательным механизмом организации и предоставления МПУ. Это и контроль за принимаемыми решениями ОМПУ, посредством мониторинга за публикациями в общегосударственном реестре нормативно-правовых документов и, в случае определения отклонений от норм действующего законодательства, обращением в суд с целью отмены принятого решения. Это и осуществление совместного взаимодействия с ОМПУ 1-го и 2-го уровня, с ОЦПВ при оказании ПУ, имеющие ситуативный характер «двойного субъектирования», когда без взаимодействия оказание ПУ или МПУ невозможно.

Анализируя определения перспектив развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ, мы пришли к выводу, что необходимо учитывать базовые внутренние и внешние предпосылки, предопределяющие формирование перспектив развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ в Республике Молдова.

К внешним базовым предпосылкам, определяющим перспективу развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ в Республике Молдова, по нашему мнению, следует отнести несколько позиций. Во-первых, это следование общеевропейской региональной политике и тенденциям развития и модернизации системы публичных услуг на всей территории ЕС. В этих странах внедрили устоявшийся положительный опыт модернизации национальных систем публичных услуг и синхронизировали национальные системы публичных услуг с общеевропейской единой стандартизированной системой публичных услуг ЕС. Во-вторых, это следование международным нормативно-правовым актам, подписанным и ратифицированным Республикой Молдова в процессе модернизации системы МПУ ОМПУ в Республике Молдова.

К внутренним базовым предпосылкам, закладывающим научно-обоснованную базу перспектив развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ в Республике Молдова, на наш взгляд, следует отнести два аспекта. Это объективный и всесторонний анализ нынешнего состояния национальной системы публичных услуг Республики Молдова. Необходим также анализ целей и задач, заложенных в «Национальной стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» [58], определяющий нынешнюю государственную стратегию в области развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ Республики Молдова.



Схема 3.8. Синергия внешних и внутренних базовых предпосылок развития и модернизации системы публичных услуг органами местного публичного управления Республики Молдова

Источник: составлена автором

Определение перспектив развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ в Республике Молдова немыслимо без *синхронизации с общеевропейскими тенденциями в региональной политике*, так как система публичных услуг отдельно взятой страны имплементирована в региональные или глобальные системы публичных услуг.

Тенденции модернизации процессов формирования институциональной системы общеевропейской структуры публичных услуг, её синхронизация с национальными системами публичных услуг стран-кандидатов в ЕС, продемонстрировали устойчивые тенденции развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ Республики Молдова. К таковым тенденциям можно отнести:

- отказ от централизованной модели социально-экономического управления региональными системами публичных услуг;
- становление многоуровневых центров принятия решений по МПУ, в том числе с участием региональных и местных властей (Совета Регионов);
- систематизация компетенций между уровнями власти и институциональными субъектами стран европейской системы публичных услуг;
- провозглашение курса на децентрализацию публичного управления, передачи части компетенций из центра к регионам в области организации и предоставления МПУ, путём закрепления этих механизмов в Конституциях этих стран;
- поддержка политики оптимальной конфигурации систем публичных услуг, удешевления и увеличения многообразия публичных услуг;
- усовершенствование механизмов управления системой публичных услуг, путём модернизации единой нормативно-правовой базы [259, 262];
- оптимизация государственных расходов на повышение качества публичных услуг и внедрения рыночных принципов управления системой публичных услуг [230];
- делегирование полномочий частным агентам прав оказания публичных услуг [275];
- принятие системы унификации единых стандартов и норм МПУ, правил по оформлению и выдаче лицензий, сертификатов, дипломов, разрешений [21, 22];
- продвижение политики оптимального перераспределения ресурсов и сбалансирования межбюджетных финансов, с целью ресурсного обеспечения МПУ;
- поддержка политики углубления уровней специализации регионов в оказании МПУ;

Внедрение стратегий межрегионального сотрудничества и обеспечения финансовыми ресурсами национальных и общеевропейской системы публичных услуг, а также создания Фонда Европейского развития, Фонда сближения и Европейского социального фонда, безусловно привели к модернизации системы публичных услуг. Этот опыт является для

ОМПУ 1-го и 2-го уровня наглядной демонстрацией успешной модели определения перспектив развития и модернизации системы публичных услуг Республики Молдова.

Следующей внешней базовой предпосылкой определения перспектив развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ, являются *международные нормативно-правовые акты*, подписанные Республикой Молдова в период независимости с 23.06.1990 года, с момента принятия Декларации о независимости и суверенитете. К таковым, по хронологии принятия и ратификации фундаментальным нормативно-правовым актам, по нашему мнению, следует отнести ратификацию устава ООН в 1992 году; подписание Европейской хартии местного самоуправления (ЕХМС) в 1996 году (дата начала действия 02.1998 года); подписание «Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и с Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны» в 2014 году; подачу Республикой Молдова заявки на получение статуса страны-кандидата в ЕС и её рассмотрения на заседании Совета Европы 23-24 июня 2022 года.

Ратификация Устава ООН позволила Республике Молдова открыть доступ к опыту модернизации национальных систем публичных услуг 192-х государств. Также Республика Молдова смогла взять на себя обязательства по децентрализации публичного управления, совершенствованию национального законодательства для обеспечения доступности и эффективного функционирования национальной системы публичных услуг.

Программы ООН позволили выявить недостатки в национальной системе публичных услуг в области недостаточного финансирования ОМПУ, скудного спектра предоставляемых качественных МПУ, низкого организационного, экономического и кадрового потенциала, слабой и непрозрачной институциональной подотчётности субъектов-организаторов публичных услуг Республики Молдова.

Подписание Европейской хартии местного самоуправления в 1996 году стало логическим следствием членства Республики Молдова годом ранее в Совете Европы. Для ОМПУ Республики Молдова, Европейская хартия местного самоуправления (ЕХМС) гарантировала функционирование нормативно-правовых норм, расширяющих административную и «...финансовую автономию, являющейся подлинной местной автономией, ...которых законодатель должен полностью соблюдать принципы, изложенные в Хартии». [89] Эти принципы обеспечивают независимость ОМПУ в сфере функционирования, организации и предоставления публичных услуг, осуществления управления и контроля за качеством публичных услуг в интересах сообщества.

Подписание Республикой Молдова «Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и с Европейским Союзом и Европейским сообществом по

атомной энергии и их государствами-членами с другой стороны» 24 июня 2014 года в Брюсселе [48], подача заявки на членство в ЕС и получение статуса страны-кандидата на вступление в Европейский Союз 23 июня 2022 года, [13] способствовали укреплению ОМПУ в вопросах прозрачности принятия решений, стратегического планирования, укрепления навыками управления человеческими ресурсами, внедрение европейских стандартов управления финансовыми ресурсами. Курс Республики Молдова на Евроинтеграцию укрепит межбюджетную независимость ОМПУ в вопросах организации и предоставления МПУ, гармонизирует методологию планирования деятельности в области внедрения проектов местного развития, умения налаживать и укреплять партнёрские отношения с межмуниципальными и международными субъектами организации и предоставления публичных услуг. Применение общеевропейского опыта модернизации национальных и региональных систем публичных услуг приблизит ОМПУ к синхронизации национальной системы публичных услуг Республики Молдова с общеевропейской передовой системой предоставления публичных услуг.

Анализ *внутренних базовых предпосылок определения перспектив развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ в Республике Молдова* позволил раскрыть следующие аспекты.

Содержание и характер внутренних предпосылок являются проявлением закономерности логического следования влияния внешних базовых предпосылок на процесс становления и развития национальной системы публичных услуг Республики Молдова.

Внутренние предпосылки доминируют в определении «траектории практики» внедрения, исправления, дополнения, модернизации уже сформировавшейся системы МПУ. Эти предпосылки определили государственную законодательную политику содержания «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы», которые институционально закрепили субъектов-исполнителей стратегических национальных программ модернизации системы публичных услуг Республики Молдова.

В подтверждение выше приведённых тезисов о высокой значимости содержания национальной системы публичных услуг Республики Молдова, является структурный и содержательный анализ «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы». Эта стратегия подготовлена Национальным Агентством регионального развития Республики Молдова, одобрена Национальным советом по координации регионального развития в соответствии с требованиями закона №438/2006 и утверждена Постановлением Правительства № HG40/2022, от 26.01.2022 года. [57, 58]

Структурный анализ содержания «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» показал, что этот стратегический документ содержит 8

разделов, из которых объём содержания 3-го раздела «Анализ ситуации», научно-обосновывающий нынешнюю ситуацию в системе публичных услуг Республики Молдова, занимает 47% от остального объёма содержания представленного документа. Этот факт показывает значимость «Анализа ситуации» о функциональности государственной системы публичных услуг для объективного определения перспектив развития и модернизации системы публичных услуг ОМПУ Республики Молдова.

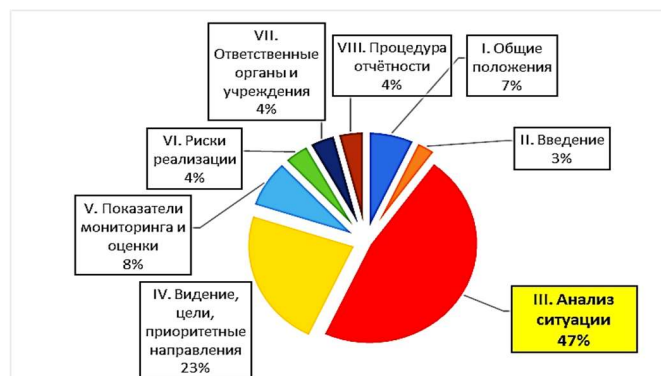


Схема 3.9. Соотношение разделов «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» – как основы модернизации публичных услуг
Источник: составлена автором

Исследование содержания третьего раздела «Анализ ситуации» «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» [58], позволило нам выявить и применить шесть методологических подходов к анализу нынешнего состояния региональной системы публичных услуг Республики Молдова. Это территориальный, отраслевой, дифференцированный, институциональный, нормативно-правовой и стратегический методологические подходы анализа.

Территориальный подход, применённый в исследовании деятельности ОМПУ в организации и предоставлении МПУ, позволил проанализировать непосредственные и опосредованные факторы влияния на систему МПУ в Республике Молдова по регионам регионального развития: Север, Центр, Юг и АТО Гагаузия. Были выявлены следующие факторы: объём хозяйствующих субъектов, обеспечивающих налогооблагаемую базу ОМПУ; объём товарооборота, свидетельствующий о степени активности деловой среды; количество трудоустроенных рабочих мест и наличие по ним вакансий, являющиеся индикатором участия ОМПУ в конкурсах, организованных партнёрами по развитию региона; объём привлечённых внебюджетных средств, направленных на модернизацию инфраструктуры публичных услуг. Все эти причинно-следственные явления свидетельствуют о наличии территориально-индивидуальных социально-экономических потенциалах и особенностях региона развития.

Отраслевой подход к анализу состояния системы МПУ ОМПУ Республики Молдова, позволил определить отраслевые диспропорциональные различия в регионах развития по отраслям. Были выявлены индивидуальные подходы ОМПУ и Региональных агентств развития каждого региона к разрешению имеющихся рисков определения перспектив развития и модернизации системы МПУ. В результате исследования среди значимых отраслей (направлений) региональных систем МПУ были выявлены: отрасль коммунальных услуг (водо-канализационная система), уличное освещение, отдел гражданской защиты, отдел благоустройства АТЕ и уровень её материально-технической модернизации и др. Все эти признаки характеризуют степень модернизации МПУ.

Дифференцированный подход, применимый для анализа ситуации в сфере МПУ в «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы», на наш взгляд, является наиболее «практичным» для ОМПУ Республики Молдова в вопросах определения перспектив развития и модернизации системы публичных услуг. Этот подход, ещё раз акцентировал внимание на неразрешённой проблеме реформирования публичного управления и административно-территориального устройства ОМПУ Республики Молдова.

Следует заметить, что в «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» ОМПУ 2-го уровня - районные администрации, крайне редко упоминаются. В «Стратегии...» анализ ситуации по публичным услугам ОМПУ 1-го уровня дифференцирован по-городскому и сельскому типу объекта исследования. При анализе состояния публичных услуг среди ОМПУ городского типа, выявлены подтипы, с характерно отличительными признаками. Так, среди городских ОМПУ Республики Молдова выделены несколько групп с сходными проблемами в системе публичных услуг. Это ОМПУ Кишинэу, Бэлць, 6 муниципиев – потенциальных региональных полюсов роста. Далее из 41 оставшихся ОМПУ городского типа: 7 ОМПУ городов с численностью населения свыше 15 тыс. населения; 10 ОМПУ городов с населением 10-15 тыс. населения; 11 ОМПУ городов с населением до 10 тыс. человек; 13 ОМПУ городов без статуса районных центров. [58, стр.19]

Принцип численности населения, заложенный в дифференциацию ОМПУ Республики Молдова с целью исследования состояния перспектив развития и анализа системы публичных услуг, на наш взгляд, является спорным. Надо признать, что этот принцип заложен в финансовый механизм определения сумм трансфертов выравнивания по АТЕ. Тем не менее, этот принцип позволил классифицировать ОМПУ с сходными структурно-функциональными и финансово-отраслевыми различиями, позволяющими вырабатывать идентичные программные стратегии по дифференцированному определению перспектив развития и модернизации региональных систем публичного управления ОМПУ.

Авторы «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» дифференцированно структурировали публичные услуги в ОМПУ сельского типа. Свыше 1600 населённых пункта образуют административно раздробленную структуру из 844-х ОМПУ Республики Молдова, из которых 86% имеют население менее 5000 жителей, а каждый четвёртый ОМПУ 1-го уровня (25%), имеют численность населения менее 1500 человек, что противоречит национальному законодательству о праве на создание отдельной АТЕ. [58, стр. стр.23] В анализе ситуации акцентируется наличие глубоких проблем в макро и микро-функциональной системе публичных услуг в этих ОМПУ Республики Молдова.

Институциональный подход в «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» позволил акцентировать внимание на функционально-структурных проблемах координации деятельности между институциональными субъектами регионального развития по предоставлению МПУ. Это между Министерством инфраструктуры и регионального развития; Национальным советом по координации регионального и местного развития; Региональными советами по развитию; Агентством регионального развития Север, Центр, Юг, АТО Гагаузия. Отмечено, что «Неотъемлемой частью институциональной основы регионального развития являются ОМПУ обоих уровней, которые координируют процесс развития на местном уровне» [58, стр.38]

Нормативно-правовой подход к анализу законодательной базы, обеспечивающий эффективное функционирование региональных систем публичных услуг ОМПУ Республики Молдова, позволил обратить внимание на следующие моменты «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы». Во-первых, 10-ти летняя история формирования законодательной базы регулирования региональной системы МПУ ОМПУ Республики Молдова, представлена законом № 438/2006 года «О региональном развитии в Республике Молдова» и двумя постановлениями Правительства № 127 и № 1305 от 2008 года. Во-вторых, констатируется факт, что: «Действующая законодательная база не всеобъемлюще регулирует права, обязанности и полномочия ОМПУ в отношении их участия в процессе регионального развития» [58, стр.36]

Стратегический подход направлен на выявление закономерных тенденций развития в системе публичных услуг, посредством анализа степени реализации целей и задач предыдущих Стратегий регионального развития Республики Молдова. В результате анализа ситуации региональных систем публичных услуг, нами сделаны два важных обобщения.

Во-первых, выявлено, что Республика Молдова обеспечила реализацию трёх циклов стратегического планирования регионального развития: 2010-2012 годы – формирование институциональной и финансовой архитектуры; 2013-2015 годы – внедрение политики инвестиционных вмешательств в систему региональных публичных услуг для сокращения

региональных диспропорций [45, 46]; 2016-2020 годы – развитие межотраслевых связей интегрирования планирования, управления и координации сбалансированного развития региональных систем публичных услуг ОМПУ Республики Молдова. [58, стр.33, таблица] Предложенная «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» определила контуры, цели и задачи четвёртого цикла стратегического планирования регионального развития системы публичных услуг ОМПУ Республика Молдова.

Во-вторых, был проделан критический анализ реализации трёх базовых целей предыдущих Стратегий. Это обеспечение доступа к качественным коммунальным услугам и к инфраструктуре местного и регионального значения, посредством регионализации операторов МПУ. Далее, обеспечение устойчивого экономического роста в регионах в трёх секторах: малого и среднего бизнеса, сельского хозяйства, туризма. А также совершенствование управления в сфере регионального развития.

Итоги исследования шести методологических подходов к анализу нынешнего состояния региональной системы публичных услуг Республики Молдова, применённых в «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы», позволили выявить, систематизировать и обобщить системные проблемы в национальной системе публичных услуг в следующих областях.

– **Инфраструктура**, в виде несовершенства местной инфраструктуры ОМПУ в АТЕ для привлечения частного инвестора в систему МПУ; отсутствия должной или слабой инженерно-строительной инфраструктуры дорожной, водо-канализационной, систем освещения; отсутствие авторизированных площадок для хранения и переработки твёрдых и жидких бытовых отходов (ТБО и ЖБО); отсутствие специалистов инженерно-строительных и IT-инженеров для привлечения в систему публичных услуг.

– **Публичные финансы**, где заметно усиление тенденций сокращения финансовых возможностей для модернизации местной инфраструктуры системы публичных услуг; высокая степень финансовой трансфертной зависимости ОМПУ от ОЦПВ в вопросах модернизации системы публичных услуг; низкая бюджетная обеспеченность собственными доходами ОМПУ.

– **IT-технологии** с слабо развитостью информационных технологий в управлении организации и предоставления публичных услуг; слабой активностью ОМПУ в вопросах модернизации МПУ, вызванная низкой степенью финансовой и административной децентрализации; отсутствием единой методологической системы информирования ОМПУ в вопросах написания и участия в конкурсных проектах.

– **Ресурсное обеспечение** ОМПУ чрезмерно раздроблено и дифференцировано; существует непропорциональная концентрация ресурсов и благосостояния в центральных и маргинальных периферийных районах.

Обобщая анализ применения методологических подходов к исследованию системных проблем в региональных системах публичных услуг ОМПУ Республики Молдова, обозначенных в третьем разделе «Анализа ситуации» в «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы», подчеркнём важную адаптационную практическую значимость алгоритма изучения местных территориальных систем МПУ для представителей ОМПУ Республики Молдова. Также отметим, что выявленные и систематизированные проблемы в системе МПУ Республики Молдова, явились обоснованием для причинно-следственной связи структурирования предложенной «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы».

В результате, в основу предложенной новой парадигмы регионального развития национальной системы МПУ Республики Молдова заложили опыт Европейской политики регионального развития; партнёрские отношения между ОЦПВ и ОМПУ; межсекторальное взаимодействие между субъектами системы государственных и МПУ. Все эти предложения позволили обосновать стратегическое видение перспектив регионального развития и модернизации системы МПУ в Республике Молдова, выразившееся в синергии трёх перспективных целей. [58, стр.42]

**Триединая целевая структура модернизации публичных услуг в
«Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы»**

Цель 1 Повышение конкурентоспособности и занятости регионов:	Цель 2 Укрепление территориальной сплоченности и предотвращение изоляции:	Цель 3 Совершенствование инструментов координации и реализации национальной политики регионального развития:
Задача добиться: • усиления роли и функций городов как двигателей повышения конкурентоспособности регионов; • улучшения предпринимательской среды в регионах; • выявления и продвижения умной специализации в регионах; • регионального и трансграничного сотрудничества.	Задача добиться: • совершенствования базовой инженерно-строительной инфраструктуры в регионах; • развития деловой инфраструктуры в регионах; • поддержки процесса адаптации регионов к изменению климата, предотвращению рисков и устойчивости к стихийным бедствиям.	Задача добиться: • операционной эффективности структуры реализации; • усиления механизма финансирования проектов регионального развития; • ввода в действие Кишиневского региона развития.

Схема 3.10. Триединая целевая структура «Стратегии регионального развития публичных услуг Республики Молдова на 2022-2028 годы»

Источник: составлена автором

По результатам анализа «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» были конкретизированы три основные направления перспектив развития и модернизации системы МПУ Республики Молдова ОЦПВ и ОМПУ.

1. **Создание 6-ти полюсов роста** (Кагул, Унгены, Сороки, Оргеев, Комрат и Единцы), с целью повышения качества жизни граждан, заложенной в новой парадигме регионального развития «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» в виду наличия сильнейшей территориальной неоднородной диспропорции региональной (периферической) системы публичных услуг.

2. **Синергия финансовых ресурсов общенациональных фондов** с целью консолидации эффективности финансовых ресурсов Национального фонда развития с/х и сельской среды, Национального экологического фонда, Дорожного фонда, Фонда энергоэффективности, а также взносов ОМПУ, финансовых ресурсов международных партнёров по развитию, направленных на интегративное финансирование проектов регионального развития по модернизации системы МПУ.

3. **Симбиоз государственных программ по модернизации публичных услуг**, посредством синхронизации «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» со смежными государственными политиками. Среди таковых отметим: Национальную программу развития городов-полюсов роста; Национальную транспортно-логистическую стратегию на 2013-2023; Национальную пилотную программу многофункциональных промышленных площадок на 2019-2023 годы; политики трансграничного и транснационального сотрудничества в рамках Совместной оперативной программы Румыния-Республика Молдова на 2014-2020 гг.; Оперативную программу развития бассейна Черного моря на 2014-2020 гг.; Транснациональную программу развития Дуная на 2014-2020 гг.; программу структурирования нового программирования: Программу Interreg NEXT Румыния – Республика Молдова на 2021-2027 гг.[58, п-1.4, стр.48] Весь этот симбиотический узел национальных программ позволит усилить эффект ускоренной модернизации системы МПУ в Республике Молдова.

Также в результате обобщения итогов анализа структуры «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы», нами определены следующие перспективные направления модернизации МПУ в Республике Молдова. ^(XXIX)

- Совершенствование нормативно-правовой базы в целях уточнения и оптимизации механизмов межведомственного взаимодействия субъектов НСПУ.

^{XXIX} См. Приложение 7, «Цели, задачи и действия «Триединой целевой структуры «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы»».

- Реорганизация и институциональное укрепление Национального координационного совета регионального и местного развития в качестве межотраслевого стратегического координатора процессами реализации национальной политики регионального развития.

- Совершенствование механизма финансирования проектов регионального развития, продвижение механизма со-реализации проектов, с целью расширения количества партнерств и обеспечения синергии усилий по ключевым направлениям деятельности, повышение степени мотивации и финансовой вовлеченности частного сектора в процесс реализации проектов регионального развития, увеличение фискальной емкости АТЕ.

- Эффективное взаимодействие с ОМПУ, территориальными службами занятости, бизнес-инкубаторами и другими институтами регионального развития, поддержка укрепления и развития межобщинного сотрудничества и сетей экономического сотрудничества между населенными пунктами.

- Повышение мобильности и качества подъездной инфраструктуры, увеличение доли местных дорог улучшенного качества, реабилитация и модернизация участков национальных и международных дорожных коридоров.

- Обеспечение работы усовершенствованных услуг городского общественного транспорта в каждом муниципальном образовании.

- Развитие и оснащение инфраструктур и служб экономической поддержки для стимулирования конкурентоспособности.

- Модернизация инженерно-строительной инфраструктуры и инженерных сетей коммунальных хозяйств (водоснабжение, канализация, очистные сооружения, управление твёрдыми бытовыми отходами и сточными водами), повышение уровня охвата услугами централизованной канализацией, трансформация операторов коммунального хозяйства из районных центров в региональных операторов.

- Создание, восстановление и расширение инфраструктуры досуга, обустройство природных и антропогенных объектов туристско-бытового назначения, повышение туристической привлекательности регионов: создание многофункциональных дворцов спорта, зон отдыха и досуга государственного значения.

- Повышение уровня охвата услугами ночного освещения.

- Поддержка развития ИТ-сектора, как интеллектуальной альтернативной специализации ОМПУ.

- переход к экономике замкнутого цикла для лучшего использования природных ресурсов, повышение энергоэффективности и увеличение доли возобновляемой энергии.

В завершении отметим, что проблема определения перспектив развития и модернизации системы публичных услуг Республики Молдова имеет общую тенденцию

качественной поступательной трансформации в органах центральной публичной власти и в органах местного публичного управления.

3.3. Выводы к главе 3

Итоги анализа процесса модернизации публичных услуг в контексте политики регионального развития продемонстрировали симбиоз государственных политик и стратегий в области реформирования публичных услуг на региональном уровне. Это факт является основой модернизации системы МПУ Республики Молдова. Квинтэссенцией содержания выводов исследований этой главы, служат следующие утверждения:

1. Анализ содержания государственных стратегий в области реформирования государственного управления, децентрализации публичного управления, регионального развития, плана действий по модернизации публичных услуг указывает на переплетение этих стратегических документов, составляющих основу модернизации системы МПУ Республики Молдова.

2. Структурно-функциональный анализ стратегий по реформе и модернизации МПУ обосновал тезис о вполне логичном распределении 14% мероприятий, направленных на внедрение; 16% мероприятий, направленных на укрепление институционального и человеческого потенциала; 70% от всего объёма мероприятий, направленных непосредственно на внедрение государственных политик по оптимизации и реформированию МПУ Республики Молдова.

3. Исследования стратегий, программных документов, нормативно-правовых актов ОЦПВ показали, что к 2022 году в Республике Молдова было модернизировано свыше 18 видов публичных услуг, немаловажную роль в котором сыграли мотивационные политики в различных секторах политики регионального развития ОМПУ.

4. Углубление анализа политик регионального развития выявили три направления модернизации системы публичных услуг в Республике Молдова. Это институционализация политики регионального развития; разработка программных документов – стратегий регионального развития; непосредственные практические действия по оконтуриванию и очерчиванию 6 регионов развития системы МПУ.

5. Анализ мотивационной политики оптимизации и реформирования публичных услуг в Республике Молдова позволил определить, что она стала и инструментом, и механизмом реформирования публичного управления, конечным итогом которого последовала гармонизация процесса взаимодействия между ОЦПВ и ОМПУ в области организации и предоставления МПУ.

6. Анализ функционирования региональной системы МПУ в АТО Гагаузии, в условиях синхронизации с национальной системой общегосударственных публичных услуг

Республики Молдова, позволил выявить функционирование усложнённой организационно-структурной системы МПУ в АТО Гагаузии.

7. Исследования выявили, что административная способность ОМПУ в АТО Гагаузии укреплена дополнительными финансовыми ресурсами к которым относятся синергия двух механизмов распределения трансфертов центрального бюджета Республики Молдова и трансфертов бюджета АТО Гагаузии; 100%-ное аккумулирование всех налогов на территории АТО Гагаузии; наличие собственных местных механизмов распределения трансфертов местного бюджета на основании собственных нормативных актов.

8. Анализ «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы» и «Стратегии реформы государственного управления на 2023-2030 годы» показал, что основой модернизации системы МПУ Республики Молдова на современном этапе является слияние двух стратегий, регионального развития и реформирования публичного управления; создание полюсов роста и синергия финансовых ресурсов центрального и бюджета и ОМПУ Республики Молдова.

Обобщая проведённый анализ особенностей содержания, структуры и тенденций модернизации системы МПУ Республики Молдова, констатируем возрастающую роль политики регионального развития в организации и предоставлении МПУ ОМПУ Республики Молдова.

ОБЩИЕ ВЫВОодЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

На основе исследования процесса организации и предоставления МПУ ОМПУ в контексте реформирования и децентрализации публичного управления в Республике Молдова, сформулируем следующие **выводы**:

1. Комплексный анализ теоретических основ процесса организации и предоставления МПУ в контексте реформирования и административной децентрализации публичного управления обосновывает тезис о многообразии интерпретации определения «публичные услуги». Исследование определило, что интерпретационное разнообразие зависит от уровня развития публичных услуг; задач реформирования и степени децентрализации публичного управления в различных странах; научной обоснованности разграничения компетенций между субъектами публичных услуг; интеграции межгосударственных связей со странами ЕС, и др.

2. Аналитические исследования с использованием различных методологических ресурсов (научных, институциональных, интеллектуальных, организационных) позволили выявить высокую значимость объекта исследования как для фундаментальной и прикладной отечественной и зарубежной науки в области генезиса и эволюции концептуальных, доктринальных, целевых трактовок понятия «публичные услуги», так и для представителей ОМПУ, что подтверждается множеством научных публикаций по разным направлениям в этой области.

3. В Республике Молдова публичная услуга, как исторический продукт эволюционного становления системы ОЦПВ и ОМПУ, продолжает диалектически развиваться в контексте современных инновационных технологий субъектирования, правового регулирования, децентрализации публичного управления, эффективности оптимизации и систематизации различными уровнями органов управления, с целью модернизации системы МПУ.

4. Исследования параметров опыта стран Европейского Союза в организации и предоставлении публичных услуг, находящихся на различных социально-экономических, историко-политических уровнях развития, доказывают экономическую целесообразность функционирования единой общеевропейской системы публичных услуг. Функционирование наднациональных институциональных субъектов в условиях устоявшейся нормативно-правовой базы регулирования, сбалансированной бюджетно-финансовой системой обеспечения процесса организации и предоставления публичных услуг, являются готовой моделью для заимствования с целью модернизации отечественной системы публичных услуг с сохранением национальных особенностей в Республике Молдова.

5. Анализ хронологии эволюции национальной нормативно-правовой системы, как регулятора и катализатора функционирования единой системы публичных услуг Республики

Молдова, позволил классифицировать нормативно-правовые акты на законодательные акты и постановления ОЦПВ, обеспечивающие стабильность и эффективность функционирования национальной системы публичных услуг; местные законы и постановления Народного Собрания и Исполнительного комитета АТО Гагаузии, обеспечивающие дополнительные механизмы регулирования региональной системой публичных услуг на территории АТО Гагаузии; положения, регламенты, уставы, решения и распоряжения ОМПУ, регулирующие и обеспечивающие процесс оказания МПУ.

6. Систематизация субъектов институциональной структуры национальной системы публичных услуг, позволил определить традиционные субъекты, отражающие субъектную статичность, и инновационные субъекты, отражающие динамичность субъектов институциональной системы публичных услуг Республики Молдова. Анализ зарождения инновационной публичной услуги позволил выявить трёхэтапный алгоритм её зарождения. Это формирование идеи о необходимости организации предоставления публичной услуги; институционализации публичной услуги (определение субъекта и наделение его правом организации и предоставления публичной услуги) и принятие нормативно-правовой основы её регулирования.

7. Исследования процесса организации и предоставления МПУ позволил выявить и обобщить группы внутренних и внешних факторов, оказывающих непосредственное влияние на процесс организации и предоставления публичных услуг и имплементированные в процесс административной децентрализации публичного управления в Республике Молдова.

8. Анализ бюджетно-фискальной политики Республики Молдова подтвердили тезис о фундаментальной значимости механизма распределения публичных финансов для усиления административной способности ОМПУ организовывать и предоставлять МПУ. Также анализ позволил выявить наличие прямо пропорциональной зависимости между объёмом, качеством и научной обоснованностью бюджетно-финансовой политики государства по конструированию современной национальной системы публичных услуг.

9. Комплексный анализ особенностей региональной системы МПУ в АТО Гагаузии позволил выявить характерные и отличительные признаки с общенациональной системой публичных услуг Республики Молдова. К характерным признакам определили единую нормативно-правовую систему регулирования; идентичные институциональные субъекты; единый механизм распределения общегосударственных финансовых ресурсов; наличие единого государственного органа контроля в лице Государственного казначейства. К характерным признакам отнесли отличительную конфигурацию административно-территориального устройства; наличие региональных институциональных субъектов;

систему компетенций Народного Собрания в принятии собственных местных налогов; специфичность перераспределения местных финансов; синхронизация местных и общенациональных стратегий регионального развития; функционирование ОМПУ 1-го уровня в АТО Гагаузии в условиях «двойного» законодательного регулирования: центрального и местного.

10. В рамках исследования современных тенденций развития МПУ выявлено наличие общенациональных, региональных и отраслевых стратегий регионального развития, определяющие перспективу модернизации системы МПУ с использованием территориального, отраслевого, дифференцированного, институционального, нормативно-правового и стратегического подхода к планированию децентрализации публичного управления и модернизации системы МПУ Республики Молдова.

Проведение комплексного исследования процесса организации и предоставления публичных услуг в условиях реформирования и децентрализации публичного управления в Республике Молдова, выявило ряд несостыковок, связанных с углублением процесса модернизации национальной системы публичных услуг. Эти проблемы выявлены в областях операционального определения и проблемного применения понятия «публичная услуга»; исследования механизма взаимодействия между ОМПВ и ОМПУ; распределения компетенций между субъектами организации и предоставления публичных услуг; анализа влияния бюджетно-финансовой политики на административную способность ОМПУ в организации предоставления МПУ; нормативно-правового регулирования процесса организации и предоставления публичных услуг на региональном уровне.

С целью содействия качественной трансформации процесса организации и предоставления публичных услуг ОМПУ, в контексте административной децентрализации публичного управления, сформулируем следующие *рекомендации*:

1. Для систематизации и классификации понятий в системе публичных услуг, научному сообществу Республики Молдова предлагается ввести в научную лексику следующие отраслевые понятия: «государственная система публичных услуг», включающая в объём публичные услуги, субъектом организации и предоставления которых выступают органы центрального публичного управления (де-концентрированные и децентрализованные службы); «местные публичные услуги», субъектом организации и предоставления которых выступают ОМПУ; «муниципальные местные публичные услуги» и «коммунальные местные публичные услуги» отражающие субъектность организатора предоставления публичной услуги; «межмуниципальная местная публичная услуга», организуемая усилиями нескольких ОМПУ; «корпоративная публичная услуга», как продукт объединительной деятельности субъекта (или субъектов) ОМПУ и экономического агента; «национальная

система публичных услуг» «региональная система МПУ», включающая в себя весь спектр (или её часть) системы публичных услуг на территории Республики Молдова.

2. С целью снижения субъектной фрагментарности в институциональной системе МПУ, а также ликвидации дублирования полномочий и компетенций между ОМПУ 1-го уровня, 2-го уровня, де-концентрированными службами ОЦПВ, Парламенту Республики Молдова предлагается разработать и принять дополнения в закон «О публичных услугах» Республики Молдова, с привлечением международных экспертов, научного потенциала страны и специалистов-практиков в области организации и предоставления МПУ.

3. Парламенту Республики Молдова предлагается внести следующие изменения: 1) в содержание п-2 статьи 11 Закона «Об административной децентрализации», посредством исключения из критериев присвоения законного статуса АТЕ, суммы 50% административных расходов от суммы доходов и наличия потолка жителей, т.к. это противоречит положениям Европейской хартии местного самоуправления (ЕХМС); 2) в содержание статьи 4 Закона «Об административной децентрализации» и в содержание статьи 14 и статьи 29 Закона «О местном публичном управлении», с целью придания соответствия между сферами деятельности, полномочиями и компетенциями местных советов и примаров.

4. Правительству при содействии с ОМПУ, предлагается разработать и внедрить национальную программу по обеспечению всеобъемлющего исполнения нереализованных подпунктов: 9.1, 9.2, 9.4, 9.6, статьи 9-ой, Европейской хартии местного самоуправления (ЕХМС) в позициях: соответствия объёма финансовых ресурсов объёму МПУ, соотношения и соответствия объёма полномочий к их перечню в законодательстве, совместной с ОМПУ разработки государственных политик, несоразмерности объёма местных финансовых ресурсов к объёму полномочий.

5. С целью исключения нарушения основ Конституции Республики Молдова в области дискриминации, в том числе и в области бюджетно-финансового обеспечения административной способности ОМПУ в вопросах организации и предоставления МПУ, Парламенту и Правительству Республики Молдова предлагается включить в содержание национальных и региональных стратегий модернизации публичного управления на местном уровне, механизм финансового распределения местных налогов по примеру опыта АТО Гагаузии, где 100% подоходного налога, налога на прибыль и акциз передаются в компетенцию ОМПУ 2-го уровня, вне зависимости от географического положения и социально-административного статуса.

6. Исполнительному Комитету разработать, а Народному собранию рассмотреть и принять новый нормативный акт: «О механизме распределения местных публичных финансов в АТО Гагаузии», обеспечивающий твёрдый нормативно-правовой порядок

распределения финансов консолидированного бюджета ОМПУ 1-го и 2-го уровня в АТО Гагаузии с целью усиления административной способности ОМПУ в вопросах организации и оказания МПУ, исключая субъективность, элементы лоббизма и политический контекст распределительного процесса.

7. Для полноценной интеграции передового европейского опыта в области обеспечения оптимального функционирования институциональных субъектов системы публичных услуг Республики Молдова, считаем целесообразным разработать государственную программу по изучению, адаптации и продвижению готовых практических механизмов управления национальными, региональными и местными системами публичных услуг у ряда европейских стран, имеющие сходие с нашей страной политические, экономические и культурные аспекты, с привлечением к разработке программы представителей научного потенциала, ОЦПВ, ОМПУ, представителей CALM, и специалистов в смежных областях.

БИБЛИОГРАФИЯ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Carta europeană a autonomiei locale: nr. 15 din 15.10.1985. In: Tratatate Internaționale, 30.12.1999, nr. 14, art. 15.
2. Договор о функционировании Европейского Союза ст.14 и ст.106, (Рим, 25.03.1957) СПС «КонсультантПлюс»; Протокол № 26 «О службах общего значения».
3. Ley № 142 de 11.07.1994 por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>
4. Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society // Australian Multiculturalism for a New Century: Towards Inclusiveness / National Multicultural Advisory Council. – Canberra, 1999. p. 112–118.
5. «Services of General Interest in Europe», COM (2000) 580 final // <http://ec.europa.eu>.
6. Communications from the Commission «Green paper on services of general interest», COM (2003) 270 final; «Services of General Interest in Europe», COM (2000) 580 final // <http://ec.europa.eu>
7. Communications from the Commission «Green paper on services of general interest», COM (2003) 270 final; // <http://eur-lex.europa.eu>.
8. Charte Marianne. Guide methodologique. Version1. November, 2004.
9. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions «White Paper on services of general interest», COM(2004) 374 final.
10. Access and Equity Annual Report 2005.
<http://www.immi.gov.au/about/reports/accessequity/access-equity-2005/>.
11. Carta Națiunilor Unite: nr. 06 din 26.06.1945. In: Tratatate Internaționale, 30.12.2001, nr.26, art.06.
12. Protocol № 26 on services of general interest (подписан в Лиссабоне 13.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс».
13. European Council meeting (23 and 24 June 2022) <http://consilium.europa.eu>.
14. Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP /State Aid Group of Economic Advisory Group on Competition Policy. <http://ec.europa.eu/>
15. Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. Barcelona: United Cities and Local Governments, 2009.
16. Differentiated Impact of the Global Crisis // WIIW Current Analyses and Forecasts. Economic Prospects for Central, East and Southeast Europe. – 2009. – N 3. – P. 115.
17. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC // OJ. 2009. L 211. P. 94.
18. Differentiated Impact of the Global Crisis // WIIW Current Analyses and Forecasts. Economic Prospects for Central, East and Southeast Europe. – 2009. – N 3. – P.
19. Raport final: Studiul politicii privind gradul descentralizării administrative în domeniul sănătății publice, Centrul pentru Politici și Analize în Sănătate, Chișinău, 2009, 32 p.

20. Transformation Index 2010 // www.bertelsmann-stiftung.de
21. Public Services (Social Value) Act 2012. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/>
22. Recommendation no. 436, 2019 on the situation of local and regional self-government in the Republic of Moldova. Council of Europe: Congress of Local and Regional Authorities.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

23. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, (cu modificările ulterioare, republicată). In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.03.2016, nr. 78.
24. Legea cu privire la Declarația de Suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldova: nr.148-XII din 23.06.1990. In: Vesti 1990, nr. 8/192.
25. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990. In: Vești 11.12.1990, nr. 8.
26. Закон РМ № 627-XII от 4 июля 1991 года «О приватизации в Республике Молдова», переиздан в Официальный монитор N 135-136 ст.674 от 09.12.99
27. Legea cu privire la bazele autoadministrării locale: nr.635-XII din 10.07.1991. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr. 6.1. (Abrogată la 07.12.1994). – 231.
28. Земельный кодекс РМ, № 828, от 25-12-1991, Опубликован: 04-09-2001 в Monitorul Oficial, № 107, статья № 817. Изменён ЗП50 от 10.03.22, МО88-95/01.04.22 ст.144; в силу с 01.05.22.
29. Закон РМ № 1324-XII от 10 марта 1993 года, О приватизации жилищного фонда 30-05-1993 в Monitorul Parlamentului № 5 статья № 126, Версия в силе с 05.09.96.
30. Codul Fiscal al RM: nr. 1163 din 24.04.1997. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.09.1997, nr. 62 art. 522.
31. Постановление Парламента Республики Молдова о ратификации Европейской Хартии местного самоуправления, №1253/16.07.97 (Мониторул официал 48/423 от 24.07.1997 года), с вступлением её в силу на территории всей Республики Молдова с 01.02.98 г.
32. Legea privind finanțele publice locale: nr. 397-XV din 16.10.2003. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253 art. 996.
33. Закон РМ, № LP457/2003, от 14.11.2003 «Об утверждении Типового положения об образовании и функционировании местных и районных советов». Опубликован: 19.12.2003 в MONITORUL OFICIAL № 248-253 статья № 998.
34. Legea privind descentralizarea administrativă: nr. 435-XVI din 28.12.2006. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
35. Закон РМ № 436, от 28.12.2006 г. «О местном публичном управлении». Опубликован: 09-03-2007 в Monitorul Oficial № 32-35 статья № 116.
36. Закон РМ № LP438/2006, от 28.12.2006 «О региональном развитии», Опубликован: 16.02.2007 в MONITORUL OFICIAL № 21-24 статья № 68.
37. Закон РМ № 295, от 21-12-2007 «Об утверждении Национальной стратегии развития на 2008–2011 годы», Опубликован: 29-01-2008 в Monitorul Oficial № 18-20 статья № 57.
38. Постановление Правительства РМ № 127, от 08-02-2008 о мерах по выполнению Закона № 438-XVI от 28 декабря 2006 года «О региональном развитии в Республике Молдова», Опубликован : 19-02-2008 в Monitorul Oficial № 34-36 статья № 200, Версия в силе с 28.03.14 согласно ПП209 от 24.03.14, МО72-77/28.03.14 ст.232.

39. Постановление Правительства № 1305, от 21-11-2008 «О Национальном координационном совете по региональному развитию», Опубликован: 28-11-2008 в Monitorul Oficial № 211-212 статья № 1317.
40. Постановление Правительства РМ № 845, от 18-12-2009 «О территориальных бюро Государственной канцелярии», Опубликован: 22-12-2009 в МО № 189-190 статья № 923. Версия в силе с 05.08.16 согласно ПП920 от 27.07.16, МО247-255/05.08.16 ст.1004.
41. Федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
42. Постановление Правительства Республика Молдова, № 158, от 04-03-2010 «Об утверждении Национальной стратегии регионального развития», Опубликован: 09-03-2010 в Monitorul Oficial № 34 статья № 212.
43. Постановление Правительства № 772, от 26-08-2010, «Об утверждении Единого программного документа на 2010-2012 годы», Опубликован: 04-09-2010 в Monitorul Oficial № 159 статья № 858.
44. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018: nr. 68 din 05.04.2012. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 143-148.
45. Постановление Правительства № 933, от 18-12-2012 «Об Едином программном документе на 2013-2015 годы». Опубликован: 25-12-2012 в Monitorul Oficial № 270-272 статья № 1015.
46. Постановление Правительства Республика Молдова Республика Молдова № 685, от 04-09-2013, «Об утверждении Национальной стратегии регионального развития на 2013-2015 годы», Опубликован: 13-09-2013 в Monitorul Oficial № 198-204 статья № 792. с.285.
47. Закон РМ № 181 от 25-07-2014 «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности», Опубликован: 08-08-2014 в Monitorul Oficial № 223-230 статья № 519. Версия в силе с 30.12.18 согласно ЗП227 от 01.11.18 МО 441-447 от 30.11.18 ст.703.
48. Закон РМ № 112, от 02-07-2014 «О ратификации Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны». Опубликован: 18-07-2014 в Monitorul Oficial № 185-199 статья № 442.
49. Постановление Правительства РМ «О национальном совете по реформе публичного управления», № 716, от 12.10.2015, Опубликован: 23.10.2015 в Monitorul Oficial № 291-295 статья № 808.
50. Постановление Правительства № HG966/2016, от 09.08.2016 «Об утверждении Плана действий по реформе, направленной на модернизацию публичных услуг, на 2017-2021 годы». Опубликован: 19.08.2016 в MONITORUL OFICIAL № 265-276 статья № 1049.
51. Закон РМ LP168/2016, от 15.07.2016 «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», Опубликован: 09.09.2016 в MONITORUL OFICIAL № 293-305 статья № 620.
52. Закон РМ № 239, от 13-10-2016, «Об утверждении Национальной стратегии регионального развития на 2016–2020 годы», Опубликован: 03-02-2017 в Monitorul Oficial № 30-39 статья № 65.
53. Постановление Правительства № HG911/2016, от 25.07.2016 «Об утверждении Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы» Опубликован: 12.08.2016 в MONITORUL OFICIAL № 256-264 статья № 1033.

54. Стратегия реформы государственного управления на 2023-2030 годы.
<https://gov.md/ru/content/prinyata-strategiya-reformy-gosupravleniya-v-respublike-moldova-na-2023-2030-gody>
55. Закон РМ № 136, от 07-07-2017 «О правительстве», , Опубликован: 19-07-2017 в Monitorul Oficial № 252, статья № 412.
56. Закон РМ № LP246/2017, от 22.11.2017 «О государственном и муниципальном предприятиях», Опубликован: 22.12.2017 в МО № 441-450 статья № 750.
57. Постановление Правительства № HG966/2020, от 22.12.2020 «Об услугах, предоставляемых Агентством государственных услуг», Опубликован: 31.12.2020 в MONITORUL OFICIAL № 372-382 статья № 1145.
58. Постановление Правительства № HG40/2022, от 26.01.2022 «Об утверждении Национальной стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы. Опубликован: 01.04.2022 в MONITORUL OFICIAL № 88-95 статья № 238.
59. Закон РМ № LP234/2021, от 23.12.2021 г. «О публичных услугах». Опубликован: 04.02.2022 в MONITORUL OFICIAL № 34-38 статья № 34

Нормативные акты АТО Гагаузии

60. Закон АТО Гагаузии «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», №344-XIII от 23.12.94 Мониторул Официал N 3-4 / 14.01.1995 г.
61. Закон АТО Гагаузии № 28-XXX/I, от 05. 06. 1998 г. Уложение Гагаузии (Гагауз Ери)
<https://halktoplushu.md/index.php/ulozhenie-gagauzii>.
62. Закон АТО Гагаузии №31-XXXII/I от 09.07.1998 г. «Об Исполнительном комитете Гагаузии».
<https://halktoplushu.md/index.php/zakony-ato-ga-gauziya/214-2011-04-11-08-18-52>
63. Закон АТО Гагаузии № 42-XLI/I, от 30 апреля 1999г. «Об органах местной публичной власти Гагаузии». <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/921-ob-organakh-mestnoj-publichnoj-vlasti-gagauzii>
64. Постановление Исполнительного Комитета № 3/1 от 26.02.2009 г. «Стратегия социально-экономического развития Гагаузии на 2009-2015гг.» Постановление Народного Собрания АТО Гагаузия №146-XIV/IV, от 19.06.2009 г.
65. Закон АТО Гагаузии №20-XIII/IV от 18.05.2009г. «О стратегическом планировании социально-экономического развития Гагаузии».
66. Закон АТО Гагаузии «О регламенте народного собрания Гагаузии» № 2-I/V, от 21.12.2012. <https://www.halktoplushu.md/index.php/reglament-narodnogo-sobraniya-gagauzii>
67. Закон АТО Гагаузии №8 «О публичных финансах АТО Гагаузии», от 26.03.2013г. <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1006-o-publichnykh-finansakh>
68. Закон АТО Гагаузии №11-IX/V, от 09.04.2013г. «О резервном фонде». <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/914-o-rezervnom-fonde>
69. Закон АТО Гагаузии №25, от 17 декабря 2013г. «О сборе на санитарную очистку». <https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakonyato-gagauziya/913-o-sbore-za-vyvoz-otkhodov>

70. Закон № 5, от 27 апреля 2017 г. «О фонде поддержки детей, нуждающихся в особых медицинских услугах». <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1717-o-fonde-podderzhki-detej-nuzhdayushchikhsya-v-osobykh-meditsinskikh-uslugakh>
71. Закон АТО Гагаузии № 4, от 27 апреля 2017 г. «О фонде возмещения». <https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakonyatogagauziya/2096-zakon-4-iii-vi-ot-27-aprelya-2017-g-o-fondevozmeshcheniya>
72. Закон АТО Гагаузии № 8-IV/VI, от 19 мая 2017 г. «О капитальных инвестициях».
73. Закон АТО Гагаузии № 13-VIII/VI, от 10 ноября 2017г. «О фонде здоровое поколение». <https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakonyato-gagauziya/1968-o-fonde-zdorovoe-pokolenie>
74. Закон АТО Гагаузии № 19-IX/VI, от 08 декабря 2017 г «О принципах субсидирования с/х производителей АТО Гагаузия». <https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakonyato-gagauziya/2005-zakon-19-ot-08-dekabrya-2017g-o-printsipakhsubsidirovaniya-selskokhozyajstvennykh-proizvoditelej-ato-gagauziya>
75. Постановление Исполнительного комитета АТО Гагаузии № 29/5, от 26 декабря 2017 года «Об утверждении Положения «О Фонде социальной поддержки населения АТО Гагаузия. <http://guzszg.md/index.php?newsid=231>
76. Стратегия Регионального Развития Региона развития АТО Гагаузия 2017-2020 гг http://www.adrgagauzia.md/public/files/ADR_UTAG/SDR_UTAG_2017-2020_RU.pdf
77. Стратегия социально-экономического развития АТО Гагаузии 2017-2022г. <https://www.gagauzia.md/ru/strategiya-soczialno-ekonomicheskogo-razvitiya-gagauzii-2017-2022.html>
78. Закон № 29- XVII/VI, от 26 октября 2018 г. «О поддержке молодых семей в приобретении жилья». <https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakonyato-gagauziya/2509-zakon-29-xvii-vi-ot-26-oktyabrya-2018-g-opodderzhke-molodykh-semej-v-priobretenii-zhilya>
79. Закон № 37-XXIII/VI, от 06 марта 2019 г. «О социальном обеспечении ветеранов военных действий в Афганистане». <https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakonyato-gagauziya/2714-zakon-37-xkhiii-vi-ot-06-marta-2019-goda-osotsialnom-obespechenii-veteranov-voennykh-dejstvii-v-afganistane>
80. Закон № 17-СЗ/VII от 31 августа 2022 г. "О социальной выплате для учащихся публичных учреждений образования». <https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakonyatogagauziya/4155-zakon-17-sz-vii-ot-31-avgusta-2022-g-o-sotsialnojvyplate-dlya-uchashchikhsya>

ЛИТЕРАТУРА НА РУМЫНСКОМ И АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКАХ

81. ALBU E. Administrația ministerială în România. București: ALL BECK, 2004. 364 p.
82. ALEXANDRU I., POPESCU-SLĂNICEANU I. Drept administrativ. București: Economica, 2003. 487 p.
83. ALEXANDRU I., Știința Administrației, Curs Universitar. București: Ed. Economică, 2001.
84. ALEXANDRU I, MATEI L. Alexandru I. Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing. București: Economica, 2000. 206 p.

85. ACHTERBERG N. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. Aufl. – Heidelberg. Müller. Juristischer Verlag. 1986. § 21, Rdnr. 126.
86. AL AJEELI A. TH. Handbook of Research on E-Services in the Public Sector. EGovernment Strategies and Advancements. New York: IGI Global, 2010. 524 p.
87. BAILEY S. Innovations in Financing Public Services. Palgrave Macmillan, 2010. 292 p.
88. BALAN O. Academia de Administrare Publică în sprijinul reformei administrative. În: Administrarea Publică. 2018, nr. 4 (100), p. 11-18. ISSN 1813-8489.
89. BALAN O., ȘAPTEFRĂȚI T., POPOVICI A. Administrația publică locală, Acad. de Administrare Publică. – Chișinău: AAP, 2018 (Tipogr. "Garomont-Studio"). – 250 p. ISBN 978-9975-3240-2-1.
90. BEALEY F., CHAPMAN R.A., SHEEHAN M. Elements in political science. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
91. BEJENARU C. Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova, În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științificopractice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p.60-62.
92. BELLAMY C. Administering central-local relations, 1871-1919: the local government board in its fiscal and cultural context. Manchester: Manchester University Press ND, 1988.
93. BESCHIERU I., CIOBANU N. Cooperarea intercomunitară în Republica Moldova: alimentarea cu apă și canalizare. Chișinău: Polisan-Service, 2014. 76 p.
94. BESCHIERU I., TOMA D. Toma D., Studiu privind scenariile de reformă administrativteritorială cu suportul GIZ/BMZ, Chișinău decembrie 2018, 273 p.
95. BIVOL V. Serviciile publice – o prestație în interesul societății. În: Perpetua Misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății. Materialele Conferinței naționale cu participare internațională. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, 2014, p.312-318.
96. BORDIAN M. Valența juridică a serviciului de distribuție și a activității de furnizare a energiei electrice pentru necesități casnice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p.306-309.
97. BULAT V. Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p.152-157.
98. CASTRAȘAN T. Serviciile descentralizate și desconcentrate în condițiile descentralizării administrative. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p.61-63.
99. CHIVRIGA V., PANAIT P. Serviciile publice de gospodărie comunală în municipii și centre raionale: Raport de performanță. Chișinău: ADEPT, 2013. 88 p.
100. CORNEA S. Definirea legală a autonomiei locale în Republica Moldova. În: Administrarea publică. 2005, nr.4. pp. 24-35. ISSN 1813-8489.
101. CORNEA S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București-Brăila, 2017, 614 p. ISBN 978-973-27-2864-2.
102. DAVIDS K. Public Services in Early Modern European Towns: An Agenda for Further Research/ Journal of Urban History; May 2010, Vol. 36, Issue 3.

103. DAVIS J. Private-sector participation in the water and sanitation sector/ Annual Review Environment Resources, 2005.
104. DE VRIES M. S. The rise and fall of decentralisation: A comparative analysis of arguments and practices in European countries, European Journal of Political Research. 2000. № 38 (2). p. 193–224; Dahl R. On Democracy. New Haven, 2000; Ruano J. M., Profi roiu M. Op. cit. p. 478.
105. DILLINGER W. Better Urban Services. Finding the Right Incentives. Washington: World Bank, 1995. 84 p.
106. DINCĂ D. Serviciile publice locale din România. Evoluție și reforme. București: C.H.Beck, 2013. 122 p.
107. DINCĂ D. Servicii publice și dezvoltare locală. București: Lumina Lex, 2008. 192 p.
108. DUGUIT L. Traité de droit constitutionnel, T. 2, Sirey, 1923.
109. DULSCHI I. Reforma administrativ-teritorială: oportunitate pentru Republica Moldova. In: Teoria și practica administrării publice. 20 mai 2016, Chișinău: S.C. „Garamont-Studio” S.R.L., 2016, pp. 28-32. ISBN 978-9975-3019-6-1.
110. DULSCHI I. Managementul politico-administrativ în contextul reformei administrației publice centrale. In: Administrarea Publică. 2009, nr. 3-4(64), pp. 80-87. ISSN 1813-8489.
111. EVANS M. Gordon Brown and public management reform - a project in search of a ‘big idea’? In: Policy Studies, February 2009, Vol. 30, No. 1.
112. FILIP G., ONOFREI M. Sisteme administrative comparate. Iași: Sedcom Libris, 2001., ISBN 973-8028-35-3.
113. GARCIA-ZAMOR J.C., NOLL S. Privatization of Public Services in Leipzig: A Balancing Act between Efficiency and Legitimacy In: Public Organization Review; Mar2009, Vol. 9, Issue 1.
114. GHEORGHITA T. Modernization of public function and civil servant management in the Republic of Moldova, Teoria și practica administrării publice, Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, Chișinău, 22 mai 2015, p. 18.
115. GREVE C. Contracting for public services. New York: Routledge, 2008. 184 p.
116. GROUT P. A. Private delivery of public services / The Centre for Market and Public Organisation/-URL: <http://www.bristol.ac.uk/cmpo/publications/publicservices/ppfinal.pdf>
117. GUGLIEMI G.J. Une introduction au droit du service public. URL: IMG/pdf/INTRODSP.pdf <http://www.guglielmi.fr/>
118. HAMILTON W. Institution. Encyclopedia of Social Sciences. New York, 1932. Vol. VIII.
119. IORGOVAN A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. București: Nemira, 1996. 688 p.
120. JOYCE P. Strategic management for public services. Buckingham: Open University Press, 1999. 224 p.
121. LE GRAND J. Equality and Choice in Public Services In: Social research, Summer 2006, Vol 73, no 2.
122. MACZKOVICS C. The Railways at the Crossroads of Liberalisation and Public Service In: EPPPL 2009, no.1.
123. MANDA C.,MANDA C.C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002. 418 p.
124. MINDRILĂ M. Marketingul urban - mijloc de creștere a eficienței serviciilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 59-62.

125. MOCANU V. Costul și administrarea serviciilor publice locale de interes general. http://www.viitorul.org/public/359/ro/Studiu%20Mocanu-%2020pagini_cor.pdf.
126. MOCANU V. Descentralizarea serviciilor publice. Chișinău: Tish, 1999. 64 p.
127. MOCANU V. Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici. Chișinău: Tish, 2001. 216 p.
128. MOCANU V. Ghidul alesului local. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012. 104 p.
129. MOCANU V. Servicii Municipale: direcții de schimbare. Chișinău: Tish, 2004. 24 p.
130. MOCANU V. Servicii publice locale: problematici, recomandări. Chișinău: Tish, 2003.
131. MORARI M. Conceptualizarea marketingului serviciilor publice. În: Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2009, p. 177-180.
132. NISTOR L. Public Services and the European Union. Healthcare, Health Insurance and Education Services. The Hague: Asser Press, 2011. 446 p.
133. NOVAC N., CERBU A. Modernizarea serviciilor publice prin aplicarea tehnologiilor informaționale. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 424-426.
134. OSADCI A., FURDUI V. Eficientizarea funcționării și administrării serviciului de asigurare cu apă. Chișinău: ARC, 2014. 48 p.
135. OSBONE D., GAEBLER T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992.
136. PARLAGI A., IFTIMOAI C. Serviciile publice locale. București: Economica, 2001. 398 p. 88.
137. PENROSE E. The Theory of Growth of the Firm. N.Y., 1959.
138. PLATON M. Administrația Publică: Curs de lecții. Chișinău: Universul, 2008. 736 p.
139. PLATON M. Administrația Publică: Curs universitar. Chișinău: Universul, 2007. 926 p.
140. POPA V. MUNTEANU I., MOCANU V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998. 220 p.
141. PORCESCU N. Rolul serviciilor publice în modernizarea administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științificopractice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 470-473.
142. PROFIROIU A., Pilotajul serviciilor publice. București: Economica, 2001. 136 p.
143. RUCHELMAN L. A workbook in redesigning public services. New York: SUNY Press, 1989. 86 p.
144. SAUTER W. Public Services in EU Law. Cambridge: University Printing House, 2015. 256 p.
145. SAUTER W. Services of General Economic Interest and Universal Service in EU Law // Tilburg Law and Economics Center; Dutch Healthcare Authority; Tilburg Law School. May 1, 2008.
146. STOKER G. Comparative local governance. The Oxford handbook of political institutions/ R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2006.
147. SAVCA T. Clarificări conceptuale ale politicilor publice (perspectivă complexă), Administrarea publică: teorie și practică, Administrarea Publică, nr. 3, 2011.
148. SIMBOTEANU A. Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p.7-12.

149. SIMBOTEANU A. Dimensiunile succesiunii reformei administrației publice din perspectiva prevederilor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018., *TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE CHIȘINĂU* Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai, 2016.
150. SIMBOTEANU A. «Savant și om de stat, slujitor fidel al administrației publice. In memoriam: 85 de ani de la nașterea lui Mihail Platon», *Administrarea Publică, Revistă metodico-științifică trimestrială* (iulie – septembrie), 2017 nr. 3 (95) Chișinău, 2017.
151. SIMBOTEANU A. Dilemele tranziției administrative în contextul edificării statului de drept, In: *Caiet științific nr.3 Administrația publică în statul de drept: Materiale ale ses. De comunicări șt., 27-28 sept. 2008. Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, Chișinău: „Elena-V.I.” SRL. 2009. Pp. 8-15. ISBN 978-9975-106-34-4.*
152. SIMBOTEANU A. Administrația publică locală. In: *Republica Moldova pe calea modernizării. Studiu enciclopedic*, 2015, pp. 173-199. ISBN 978-9975-3073-0-7.
153. SIMBOTEANU A. Reforma administrației publice în Republika Moldova, Chișinău, 2001, 174 p.
154. SIMBOTEANU A. Sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate din Republica Moldova în contextul edificării statului modern, *Administrarea Publică*, nr. 4, 2012.
155. SIMBOTEANU A. Dimensiunile succesiunii reformei administrației publice din perspectiva prevederilor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. Conferința "Teoria și practica administrării publice" Chișinău, AAP, 20 mai 2016.
156. ȘAPTEFRAȚI T. Administrația publică și Noul Management Public. Teoria și practica administrării publice, *Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională*, Chișinău, 22 mai 2015.
157. TATAROV S. Reforma administrației publice centrale și locale: abordări integrale prin prisma descentralizării administrative. In: *Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței internaționale științifico-practice*, 24 mai 2011, Chișinău, pp.84-86. ISBN 978 9975-4241-0-3.
158. TINCU V. Rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice, *Teoria, metodologia administrației publice*, Chișinău, 2016.
159. TINCU V. Practici moderne de gestiune a serviciilor publice în UTA Găgăuzia, *Teoria și practica administrării publice*, *Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională*, Chișinău, 22 mai 2015, ctp.52.
160. TINCU V. Rolul administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice de gospodărie comună. *Administrarea Publică, Revistă metodico-științifică trimestrială* octombrie - decembrie 2018 nr. 4 (100) Chișinău, 2018, ctp.62-68.
161. TINCU V. Aspecte comparate privind delimitarea competențelor autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice, *Teoria și practica administrării publice*, Chișinău, *Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională*. Chișinău, 20 mai, 2016.
162. TINCU V Tincu Violeta Organizarea serviciilor publice desconcentrarea în Republica Moldova: istorie și actualitate. *Administrarea Publică Revistă metodico-științifică trimestrială* octombrie - decembrie 2019 nr. 4 (104) (31-41) Chișinău, 2019.
163. TOFAN T. Prestarea serviciului public prin prisma eficienței și eficacității. În: *Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 364-365.

164. TRIF N.V. Considerații privind cadrul legal al serviciilor publice de gospodărie comunală în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 74-77.
165. TRIF N.V. Organizarea și funcționarea serviciilor comunitare de utilități publice în România. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică 2013, p. 77-79.
166. Trif N. V. Aspecte privitoare la sistemul de prețuri și tarife al serviciilor comunitare de utilități publice în România. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2012 p. 29-31.
167. VÖLCKER M. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit und die Leistungsverwaltung. München. 1960.
168. WADHWANI E.G. Achieving Greater Inter-Local Equity in Financing Municipal Services: What We Can Learn from School Finance Litigation/Texas Forum on Civil Liberties & Civil Rights, 2002.
169. WILSON J. Financial Management for the Public Services. Buckingham: Open University Press, 1998. 280 p.
170. WOLLMANN H., MARCOU G. The provision of public services in Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010. 266 p.
171. ZARKA J.C. Droit public: les points clés du droit constitutionnel, du droit administratif, du droit de l'UE, de la fonction publique. Collection «En poche». Lextenso Issy les-Moulineaux, 2016. P. 35.

ЛИТЕРАТУРА НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

172. АВАНЕСОВА Г.А. Сервисная деятельность: Историческая и современная практика, предпринимательство, менеджмент. Учебное пособие для студентов вузов, 2005, с. 318.
173. АЗРИЛИЯН А. Большой бухгалтерский словарь. https://www.studmed.ru/azriliyan-an-bolshoy-buhgalterskiy-slovar_ffb3727.html
174. АНТЮШИНА Н.М. Шведская система местного самоуправления, Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 10.
175. АНУФРИЕВА А.Г., ГОЛОВИН К.А., КОПЫЛОВ А.Б. Методы и методология научного познания, Известия ТулГУ, 2021 г., выпуск 11, с.279.
176. БАЗАРЕНКО Т.В. Влияние процессов глобализации, интеграции и регионализации на Европейские страны и регионы. Вестник РУДН, серия Международные отношения, № 3, 2013 г
177. БАРАБАШЕВ А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии. – Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. с. 163-194.
178. БАРЦИЦ И.Н. Понятие «публичная услуга» в контексте федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его, Государство и право. 2013. № 10.
179. БЕЛОВА В.Б. Германия. Вызовы XXI в. М.: Весь мир, 2009.
180. БЕЛОКРЫЛОВА О.С. Используем методологию институционализма, (2013). Journal of economic regulation (Вопросы регулирования экономики), т. 4, № 3, с. 5
181. БЕСЧАСТНОВА Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг. Саратов, 2008. с. 37-60.

182. БОГАТЫРЁВА О.Н. Процессы децентрализации в Европейских странах. Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу», 2018/2 с.5
183. БОЛЬШАКОВА Ю.М. В поисках парадигмы публичного управления: консентианетика – сознательного управления. 2019 (4) Ж. Власть, с.181.
184. Большой юридический словарь. Академик.ru 2010.
<https://jurisprudence.academic.ru/6684/%D1%83%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8>
185. БРЕБАН Г. Французское административное право. М., 1988. с. 87.
186. БУЛГАКОВА К.Р. К вопросу о субъектах, предоставляющих муниципальные услуги во Французской Республике и Российской Федерации, Административное и муниципальное право. 2016. № 7. с. 562-570.
187. БУХАРИН Н.И. Преобразования в странах центрально-восточной и юго-восточной Европы: достижения и проблемы. Журнал Россия и современный мир, 2010, № 2., с.49-64.
188. БЭКОН ФРЕНСИС. <https://www.grandars.ru/college/filosofiya/filosofiya-frensisa-bekona.html>
189. ВАСИЛЬЕВА А.Ф. Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг. Журнал Российского права, № 12, 2007 г.
190. ВАСИЛЬЕВА А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. Монография, М., РАП, 2012, с.332.
191. ВАСИЛЬЕВА А. Ф. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007.
192. ВАСИЛЬКОВА В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: Синергетика и теория социальной самоорганизации. – СПб.: Лань, 1999, 480 с.
193. ВЕДЕЛЬ Ж. Административное право Франции. [пер. с фр. под ред. М. А. Крутогорова]. М., 1973. 512 с.
194. ВИННИЦКИЙ А.В. Публичные услуги в ЕС и России: конституционные основы и законодательное регулирование. Ж. Сравнительное Конституционное Обозрение, 2013, № 3 (94) с. 101.
195. ВОЛЬМАН Х. Административные реформы и модернизация системы публичного управления на местном уровне в Германии. 2014, Ж. Управленческое консультирование, 2014, №7. с. 104.
196. ГАРВИН Д. А. Создание научающейся организации // Управление знаниями: хрестоматия. 2-е изд. / пер. с англ. под ред. Т.Е. Андреевой, Т.Ю. Гутниковой. СПб., 2010. с. 109-133.
197. ГЕРАСИМОВ И. Г. Научное исследование. М., 1972, с. 52-55.
198. ГЛИНКИНА С. П. Методология многоуровневого анализа посткоммунистических трансформаций: Науч. докл. М., 2008. с. 9.
199. ГОЛУБЕВА А. А. Оценка новых форм взаимодействия органов исполнительной власти с потребителями государственных услуг, СПб.: 2007. 24 с.
200. ГОТИШАН Н. Г. Региональная политика ЕС как фактор модернизации местных органов власти. Conferința științifică internațională "Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice" ediția a VII-a, din 26 februarie 2021.

201. ГОТИШАН Н. Г. Взаимозависимость предоставления качественных публичных услуг от соотношения структур центральных и местных органов исполнительной власти. Conferință științifico-practică internațională a studenților-doctoranzi Conferința internațională științifico-practică a studenților-doctoranzi, ediția, 19 noiembrie 2021, (1 ; 2021 ; Chișinău).
202. ГОТИШАН Н. Г. Межбюджетное регулирование как фактор модернизации системы публичных услуг. *Administrarea Publică Revistă metodico-științică trimestrială* Nr. 2 (114) aprilie - iunie 2022 Chișinău. p. 132.
203. ГОТИШАН Н. Г. Национальная система социальной защиты – как компонент системы публичных услуг Республики Молдова. *Administrarea Publică Revistă metodico-științică trimestrială*,
204. ГОТИШАН Н. Г. Классификационные парадигмы системы социальных услуг. *Moldoscopie*. may 2023 г.
205. Государство и местное самоуправление в Эстонии.
https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/1svb_minofinterior_toemets_rus.pdf
206. ГРИЦАНОВ А. А Социология. энциклопедия. сост. Грицанов А. А., В. Л. Абушенко, Г. В. Евелькин, Г. Н. Соколова, О. В. Терещенко. М., 2003. с. 325.
207. ГРИЦЕНКО Е. В. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник под общ. ред., Н. А. Шевелевой. М., 2007.
208. ДЕКАРД РЕНЕ Рассуждения о методе, Издательство АСТ, ISBN 978-5-17-113135-7, 2019 г. 320 с.
209. ДОКУЧАЕВА И. М. Понятие «публичные услуги» и некоторые проблемы их правового регулирования, Публичные услуги: правовое регулирование: российский и зарубежный опыт: сборник / Под общ. ред. Е. В. Гриценко. — М.: Волтерс Клувер, 2007. с. 102–106.
210. ДРАГО Р. Административная наука, под ред.: Лазарев Б.М., Пер.: Энтин В.Л. М.,1982. 245 с.
211. ДЭВИС Дж., МАРКИС К. Будущее организационной теории в начале XXI века: институциональные поля и механизмы // Теория организации: хрестоматия / пер. с англ.; под ред. Т.Н. Клеминой. СПб., 2009. с. 27-57.
212. Европейский союз и новые страны-члены: проблемы адаптации. М., 2008.с. 148–164.
213. ЕЗЕКЯН А.Р. Основные модели публичной службы (сравнительно-правовое исследование), Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. с. 73.
214. ЖУКОВА Т. В. К вопросу о государственных услугах как предмете правового регулирования, Современные тенденции развития юридической науки и правоприменительной практики: сборник, Киров: Изд-во «Университет», 2016. -Ч. 2., с. 31–37.
215. ЗАГВЯЗИНСКИЙ В.И. Методология и методика дидактического исследования. – М.: Педагогика, 1982.
216. ЗАГВЯЗИНСКИЙ В.И. Методология и методика социально-педагогического исследования. – Тюмень, 1995.
217. ЗАЙНАШЕВА З.Г., ГАБИДУЛЛИНА Э.В., СМИЛЬГИНА К.Л., «Зарубежный опыт повышения качества и доступности представления государственных услуг». <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-povysheniya-kachestva-i-dostupnosti-predostavleniya-gosudarstvennyh-uslug/viewer>
218. Информация о Европейском союзе – как работает Европейский союз. Люксембург, Бюро официальных публикаций ЕС, 2013 г.

219. ИСАКОВ А.Р. «Государственные услуги и их классификация» Вестник Саратовской государственной юридической академии. – № 6 (95) · 2013 г.
220. КАЙЛЬ Я.Я. «Зарубежный опыт внедрения стандартизации государственных и муниципальных услуг» Ж Зарубежный опыт, № 21(78) – 2010 г.
221. КАЛУЖСКИЙ М. Л. Методологические основы анализа системных противоречий общественного развития: Монография / М.: Директ-Медиа, 2013 г., 135 с.
222. КАНДРИНА Н.А. «Государственные услуги как разновидность публичных услуг: теоретико-правовые основы, классификация», Журнал Известия Алт.ГУ. Юридические науки, 2018. № 6 (104).
223. КАПОГУЗОВ Е. А., ЛАПИНА Т. А., ЧУПИН Р. И «Качество государственных услуг в контексте институционализации социального контроля» JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES (Журнал институциональных исследований) Том 9, № 2. 2017.
224. КАПОГУЗОВ Е. А., ЧУПИН Р. И. Социальный контроль качества государственных услуг: нео-институциональный подход 2016г., Ars Administrandi, № 3, с. 41–51.
225. КАСПЭ С. Постсоветские нации в саду расходящихся тропок. www.centrasia.ru.
226. КИЛИНА А.Ф. Понятие публичных услуг в российском и немецком праве Информационные проблемы в сфере административной реформы. М., 2005. с. 107.
227. КИСЕЛЁВА Н. В. Классификация услуг в процессе проведения административной реформы // Вестник Воронежского гос. ун-та., 2008., № 1(4)., с. 191–197.
228. КОСТЮКОВ А.Н. Проблемы правового регулирования публичных услуг в России Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт), под общ. ред. Е.В.Гринько, Н.А.Шевелевой. М. 2007.
229. КОХАНОВСКИЙ В.П. Основы философии науки: Учебное пособие для аспирантов / и др. Изд. 2-е, Ростов-на-Дону: Феникс, 2005г.
230. КУРЛЯНДСКАЯ Г.В. Оптимизация сети государственных (муниципальных) учреждений. Вестник финансового университета, Международный теоретический и научно-практический журнал, № 5, 2012 г.
231. КЮРКЧУ В. И. «О стратегии экономического и социального развития АТО Гагаузия (Гагауз Ери) Республики Молдова на 2009-2015г.» КГУ, Материалы научно-практической конференции.
232. ЛАПТЕВА А.М. Экономические отношения власти и общества в производстве публичных услуг: автореферат диссертации канд. экон. наук. Кострома, 2007. с. 11-12.
233. ЛИПМАН М. Общество политической безучастности. www.carnaegi.ru
234. ЛОБКО В., ВУЛЬФОВИЧ Р. «Функциональный и территориальный аспекты проблемы развития местного самоуправления», Журнал «Власть», 2010 №1, с.25-29.
235. МАЛАНИНА Е. Н. Классификация публичных услуг. Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 1 (255). Право. № - 31. с. 36–38.
236. МАЛАНИНА Е.Н. Правовое регулирование оказания государственных услуг в зарубежных странах. Административное право, Вестник Омского юридического института, 2009, № 2 (11), с.43-45.
237. МАНОХИН В.М. Хозяйственное обслуживание организаций и граждан. М., 1975. с. 10.

238. МАСЛОВСКАЯ М.В. «Муниципальная услуга» как новая правовая категория в муниципальном праве // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 1. с. 6.
239. МИЦКЕВИЧ Л.А. Основы административного права Германии: Монография. Красноярск, КрасГУ, Изд-во «Универс». 2002. с. 12-16.
240. МАХИНА С.Н. «Административная децентрализация в Российской Федерации», Воронеж, 2005, с.6-46.
241. МОРОЗОВА Е. В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект: канд. юрид. наук. – Мытищи.
242. МУРЗИНА И. А. Особенности институционализации публичных услуг в современном российском обществе, И. А. Мурзина, Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2014. – № 2 (10). с. 267–270.
243. НЕСТЕРОВ А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной, Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11.
244. НОВИКОВ А.М., НОВИКОВ Д.А. Методология. Москва-2007, СИНТЕГ. 668 с.
245. ОГНЕВА В.В. Зарубежная практика оказания государственных услуг: принципы и приоритеты. Ж. Среднерусский вестник общественных наук. № 4, 2010.
246. ОЖЕГОВ С.И. Словарь русского языка. Москва. 1984, издательство «Русский язык», с.729.
247. ПИМЕНОВ С.В. Понятие государственной услуги и его содержание. // Журнал «Российское предпринимательство», 2010, № 8(1).
248. ПЛАТОН М. Introducere în știința administrației publice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1999. 380 p.
249. ПОВНЫЙ Д. А. «Понятие «государственная услуга» в контексте административной реформы, проводимой в Российской федерации» Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 7 (145). Право. Вып. 18. с. 66–68.
250. ПОГРЕБИНСКАЯ В.А. Социально-экономическое развитие города в Средние века: учебно-методическое пособие. — М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2021. — 72 с. ISBN 978-5-906932-39-6.
251. ПОНКИН И.В. Понятие публичных услуг. Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 1 (38). с. 134–138.
252. ПОНКИН И.В. Концепт «новой модели» публичного управления. Журнал, Право и образование, № 12, 2013 г. с. 55-70, ISSN: 1563-020X.
253. ПОНТЬЕ Ж. М. Предоставление публичных услуг частными лицами, Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта, под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. с. 269.
254. ПУТИЛО Н.В. «Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления» Журнал российского права. 2017, № 8, с. 81-92.
255. РАЙСБЕРГ Б.А., ЛОЗОВСКИЙ Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь., 2-е изд., М.: ИНФРА-М. 479 с. 1999 г.
256. РИХТЕР И., ШУППЕРТ Г.Ф. Судебная практика по административному праву. М.: Юристъ, 2000. с. 284-285.
257. РУБИНШТЕЙН А.Я. К вопросу расширения «чистой теории общественных расходов», Москва, Институт экономики, 2007.

258. РУДЕНКО И.А. Понятие и сущность государственной услуги., Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета., 2014.-с.68-71.
259. РУМЯНЦЕВА Н.В. Административное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. с. 163.
260. РЫБАКОВА И.Н. Институционализация сферы государственных услуг: проблемы исследования. Экономические и социально-гуманитарные исследования, №1(5), 2015, с.134-140.
261. РЫЧКОВА И. Н. Предоставление государственных услуг как административно-правовая функция органов исполнительной власти. — Киров: Изд-во Вятского госуниверситета, 2017., 192 с.
262. САДЛЕР Д. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании. Проблемы теории и практики управления., 2000., № 3.
263. Словарь иностранных слов. Москва, «Русский язык», 1989 г.
264. Словарь менеджера. <https://tiei.ru/wp-content/uploads/skachat-slovar-3.pdf>
265. СМОРГУНОВ Л.В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке., Вестник Санкт-Петербургского университета. 2011, Сер. 6. вып. 4. с. 85-95.
266. Большая российская энциклопедия. 2002 г.
267. СТЕПИН В. С., ЕЛСУКОВ А. Н., Методы научного познания. Минск, «Вышэйшая школа», 1974.
268. СТРЕЛЕЦ И.А. Тенденции и прогнозы современных экономических исследований, Креативная экономика, 2016. Т. 10, № 3, с. 341–348.
269. ТАЛАПИНА Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015. с. 11.
270. ТАЛАПИНА Э.В. Административное право Франции сегодня, Ежегодник сравнительного правоведения. М., 2004. с. 142.
271. ТЕРЕЩЕНКО Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные, Журнал Российского права. – 2004. - № 10. с. 16-17.
272. ТИХОМИРОВ Ю.А. Публичные услуги и право, М.: Норма, 2007. с. 386
273. ТИХОМИРОВ Ю. А. Публичное право: учебник. М., 1995. 496 с.
274. ТИХОМИРОВ Ю.А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения, Журнал российского права, № 2, 2007 г., с. 99-105.
275. ТРОФИМОВА И.Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран), Ж. Сравнительная политика, 2011/4.
276. ТЮТИН Д.В. Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей», Ж. Теория и практика общественного развития, № 5, 2014.
277. Философский энциклопедический словарь. – М.: Сов. Энциклопедия, 1983.
278. Финансово-кредитный энциклопедический словарь.
<https://mgimo.ru/library/publications/1004211/>

279. ФРОЛОВА С.М., Институциональный подход в исследовании повседневности, 2013, Вестник ПАГС, с. 118-125.
280. ХОДЫРЁВ А.А. Организационно-правовые формы публичной службы во Франции в контексте административного режима, Административное и муниципальное право. 2013. № 4. с. 335.
281. ХУТИНАЕВ И.Д. Децентрализация государственной власти как элемент теории институционализации. Журнал Социология власти. 2005. № 6.
282. ЧАНДЛЕР А. Сотворение электронной эпохи: эпопея отраслей / пер. с англ. под ред. Ю.Е. Благова. СПб., 2006.
283. ЧЕРКАСОВ А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998. 160 с.
284. ЧИХЛАДЗЕ Л.Т. Местное самоуправление и местное управление в государствах-участниках содружества независимых государств: теория, практика и тенденции развития: автореферат д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Л. Т. Чихладзе; Рос. ун-т дружбы народов., М. РУДН, 2013. 42 с.
285. ЧУЙКИН А. М., «Управленческие способности и стратегический потенциал организаций», Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2011. Вып. 4. с. 13-20.
286. ШАБЛОВА Е. Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг, . Екатеринбург, 2002. с. 14.
287. ШАЙДУРОВ С. Н. Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг., М.: Юрлитинформ.
288. ШАМАХОВ В. А., КУЗНЕЦОВ С. В., МЕЖЕВИЧ Н. М. Реформирование местного самоуправления: опыт государств Прибалтики и его значение для России // Управленческое консультирование. 2021. № 1. с. 10–19.
289. ШМИДТ Э. АССМАНН Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели, Ежегодник публичного права 2017.
290. ШМИДТ Э. АССМАНН Усмотрение и оценочные понятия в административном праве., М.: Инфотропик Медиа, 2017. с. 354-355.
291. ЭДВИНС В. ВИЛКА И. Местное самоуправление в Латвии.
<http://nala.ge/uploaded/nala/2018-04/2018041013551326664472.pdf>
292. Экономическая концепция всеобщего благоденствия Бевериджа.
https://www.peoples.ru/science/economy/william_beveridge/

Динамика институциональной структуры Правительства РМ 1990-2017-2021 год

Годы	Структура Правительства 1990 года	Структура Правительства 2017 года	Структура Правительства 2021 года
Правовое регулирование	Закон «О правительстве РМ» № 64-ХІІ от 31.05.90 г.	Закон «О правительстве» № LP136/2017 от 07.07.2017 Постановление Парламента РМ № HP189/2017 от 21.07.2017 «Об утверждении списка министерств»	Постановление Парламента РМ № HP88/2021 от 06.08.2021 «Об утверждении Программы деятельности Правительства и выражении вотума доверия Правительству»
Структурные подразделения правительства и Исполкома	1	Министерство экономики и торговли	Министерство экономики
	2	Министерство финансов	Министерство финансов
	3	Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности	Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности
	4	Министерство транспорта и дорожного хозяйства	
	5	Министерство строительства и развития территорий	Министерство инфраструктуры и регионального развития
	6	Министерство экологии и природных ресурсов	Министерство окружающей среды
	7	Министерство просвещения и молодежи	Министерство образования и исследований
	8	Министерство здравоохранения	Министерство здравоохранения
	9	Министерство социальной защиты, семьи и ребенка	Министерство труда и социальной защиты
	10	Министерство культуры и туризма	Министерство культуры
	11	Министерство юстиции	Министерство юстиции
	12	Министерство иностранных дел и европейской интеграции	Министерство иностранных дел и европейской интеграции
	13	Министерство внутренних дел	Министерство внутренних дел
	14	Министерство обороны	Министерство обороны
	15	Министерство информационного развития	
	16	Министерство реинтеграции (до 2008 года включительно)	Функция переведена в компетенцию заместителя премьер-министра
	17	Министерство местного публичного управления	
итого	17	9	13

Источник: составлено автором на основе анализа законодательства РМ

Приложение 2

Анализ соотношения сфер деятельности ОМПУ 1-го и 2-го уровней

№	Сферы деятельности ОМПУ 1-го уровня.	Сферы деятельности ОМПУ 2-го уровня.
Законодательное обеспечение	ЗАКОН № LP435/2006, от 28.12.2006 об административной децентрализации Опубликован: 02.03.2007 в MONITORUL OFICIAL № 29-31 статья № 91. Глава II, Сферы деятельности местных органов публичной власти Статья 4, п-1, Сферы деятельности местных органов публичной власти первого уровня.	ЗАКОН № LP435/2006, от 28.12.2006 об административной децентрализации Опубликован: 02.03.2007 в MONITORUL OFICIAL № 29-31 статья № 91. Глава II, Сферы деятельности местных органов публичной власти Статья 4, п-2, Сферы деятельности местных органов публичной власти второго уровня.
<i>Дублирующие сферы деятельности местных органов публичной власти 1-го и 2-го уровней</i>		
1	а) городское планирование и обустройство территории на местном уровне, управление зелеными насаждениями местного значения;	е) городское планирование и обустройство территории на районном уровне, защита лесов районного значения;
2	l) создание и управление муниципальными предприятиями, организация любой деятельности в целях экономического развития административно территориальной единицы;	і) управление муниципальными предприятиями районного значения;
3	m) строительство жилья для социально-уязвимых групп и других категорий населения и предоставление им других благ;	б) планирование и управление работами по строительству, содержанию и распоряжению некоторыми государственными объектами районного значения;
4	d) строительство, содержание и освещение улиц и местных дорог общего пользования;	с) строительство, управление и ремонт дорог районного значения, а также дорожной инфраструктуры;
5	е) местный общественный транспорт;	d) организация пассажирского автотранспорта, управление автовокзалами и автостанциями районного значения;
6	о) содействие в предусмотренном законом порядке охране расположенных на подведомственной территории культурного наследия и памятников, возведенных в общественных местах;	l) содействие в предусмотренном законом порядке охране расположенных на подведомственной территории культурного наследия и памятников, возведенных в общественных местах;
7	g) управление имуществом, относящимся к местной публичной и частной сфере;	f) поддержка и стимулирование инициатив по экономическому развитию административно-территориальной единицы; а) управление публичной и частной сферами района;
8	h) строительство, управление, содержание и оборудование учебных заведений дошкольного и внешкольного образования (яслей, детских садов, художественных и музыкальных школ);	g1) содержание начальных школ, начальных школ–детских садов, гимназий, лицеев, учреждений среднего профессионального образования, школ-интернатов, гимназий, интернатов со специальным режимом, других образовательных учреждений, обслуживающих население соответствующего района, а также методическая и другая деятельность в области образования;
9	i) развитие и управление городскими газораспределительными сетями и теплотрассами;	g) разработка и внедрение проектов строительства междугородных газопроводов (в том числе газопроводов среднего давления), других теплоэнергетических объектов местного значения;
10	j) культурные, спортивные, рекреативные мероприятия и мероприятия для молодежи, а также проектирование, развитие и управление инфраструктурами, необходимыми для осуществления этих видов деятельности;	h) управление учреждениями культуры, туризма и спорта районного значения, другие мероприятия культурного и спортивного характера районного значения;
11	p) обеспечение доступа населения к библиотечным услугам на подведомственной территории в пределах	m) обеспечение доступа населения к библиотечным услугам на подведомственной территории в пределах

	полномочий, предусмотренных Законом о библиотеках № 160/2017.	полномочий, предусмотренных Законом о библиотеках № 160/2017.
<i>Исключительные сферы деятельности местных органов публичной власти 1-го уровня.</i>		
1	б) сбор, поэтапное обеспечение условий для раздельного сбора и транспортировки отходов, в том числе санитарная очистка и содержание мест их складирования;	
2	с) распределение питьевой воды, строительство и содержание систем канализации и очистки отработанных и сточных вод;	
3	ф) благоустройство и содержание кладбищ;	
4	к) благоустройство сельскохозяйственных рынков, торговых помещений, осуществление других мер в целях экономического развития административно-территориальной единицы;	
5	п) организация территориальных служб (постов) спасателей и пожарных.	
<i>Исключительные сферы деятельности местных органов публичной 2-го уровней</i>		
		j) управление учреждениями социального обеспечения районного значения; к) развитие и управление местными социальными услугами, предназначенными для социально незащищенных слоев населения; мониторинг качества социальных услуг.

Источник: составлено автором на основе анализа законодательства РМ

Приложение 3

Внесённые изменения и дополнения в закон РМ № 436, от 28.12.2006 г «О местном публичном управлении»

№	Год внесения изменений или дополнений	Нормативно-правовой акт	Публикация	Краткое содержание внесённых дополнительных компетенций, полномочий, услуг.
	А	Б	В	Г
1.	2010	Закон № 108, от 17.12.2009г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты»	Опубликован: 29.12.2009 в Monitorul Oficial № 193-196 статья № 609	Статья 1, «внутреннего аудита» – независимая и объективная деятельность, осуществляемая на основе оценки рисков, предоставляющая ОМПУ услуги по консультированию и предоставлению разумных гарантий относительно эффективности системы финансового менеджмента и контроля, организованной для выполнения задач указанного органа. Статья 86 «В целях использования публичных фондов в соответствии с принципами прозрачности и ответственности, экономичности, результативности и эффективности, законности и справедливости, этики и целостности в публичном секторе внедряется государственный внутренний финансовый контроль, включающий: а) финансовый менеджмент и контроль; б) внутренний аудит; с) централизованную координацию и гармонизацию.
2	2010	Закон № 131 от 23-12-2009 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 12-02-2010 в Monitorul Oficial № 23-24 статья № 35	Статья 14. Основные полномочия местных советов: «“f1) принимает решения, в соответствии с действующим законодательством, в отношении вырубки и выкорчевывания деревьев и кустарников зеленых насаждений, являющихся публичной собственностью административно-территориальной единицы, и/или их перемещения;” пункт h) дополнить словами: «устанавливает правила по обеспечению чистоты в населенном пункте»; дополнить часть пунктом i1) следующего содержания: «i1) принимает решения о выделении земли для размещения пасек»; «пункт q) дополнить словами “, в том числе утверждает режим работы торговых предприятий и предприятий общественного питания независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, а также физических лиц, занимающихся торговлей»; дополнить часть пунктами s1) и w1) следующего содержания: «s1) утверждает правила содержания собак, кошек и других домашних животных» «w1) создает административные комиссии согласно положениям действующего законодательства»;
3	2010	Закон № 72 от 04-05-2010 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 11-06-2010 в Monitorul Oficial № 94-97 статья № 270	Статья 8 дополнить частью (3) следующего содержания: «По проектам решений местного совета проводятся в соответствии с законом публичные консультации с соблюдением процедур, установленных каждым органом представительной и правомочной власти населения административно-территориальной единицы первого или при необходимости второго уровня.» Статья 43, Примар: «v) распоряжается о проведении в соответствии с законом публичных консультаций по проектам решений по вопросам местного значения, которые могут иметь экономические, природоохранные и социальные последствия (для образа жизни и прав человека, для культуры, здоровья и социальной защиты, для местных сообществ и общественных услуг), а также по другим вопросам, представляющим интерес для всего населения административно-территориальной единицы или его части.»
4	2010	Закон № 167 от 09-07-2010 «о внесении изменений и	Опубликован: 03.09.2010 в Monitorul Oficial № 155-	Статья 29. Основные полномочия примара г) координирует деятельность по социальной защите детей, престарелых, инвалидов, многодетных семей, и семей, пострадавших от насилия в семье, других категорий социально

		дополнений в некоторые законодательные акты»	158 статья № 551	уязвимых лиц, поддерживает деятельность общественно-полезных объединений на территории села (коммуны), города (муниципия);
5	2010	Закон № 181 от 15-07-2010 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 03-09-2010 в Monitorul Oficial № 155-158 статья № 559	Статья 29. Расширение деятельности МОПВ в области частно-государственного партнёрства: «j)1 обеспечивает разработку технико-экономических обоснований и предлагает для утверждения списки объектов и публичных услуг местного значения для реализации проектов частно-государственного партнерства; j)2 обеспечивает мониторинг и контроль осуществления проектов частно-государственного партнерства, в котором ОМПУ принимает участие в качестве государственного партнера;» 3. Часть (1) статьи 78 дополнить предложением: “В этих целях местный совет может использовать различные договорные формы частно-государственного партнерства, не запрещенные законом.»
6	2010	Закон № 222, от 17.09.2010 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты»	Опубликован: 26.10.2010 в Monitorul Oficial № 210 статья № 696	Статья 14, Местный совет: «...t) избирает по предложению примара заместителя (заместителей) примара, а также освобождает его (их) от должности в предусмотренном настоящим законом порядке; u) назначает на основе конкурса, проводимого в соответствии с Законом о государственной должности и статусе государственного служащего № 158-XVI от 4 июля 2008 года, секретаря совета, изменяет, приостанавливает и прекращает в соответствии с законом служебные отношения с ним, делегирует примару полномочия по оценке профессиональных достижений секретаря совета...»
7	2013	ЗАКОН № 164 от 05-07-2013 о внесении изменения и дополнения в некоторые законодательные акты	Опубликован: 26-07-2013 в Monitorul Oficial № 161-166 статья № 522	Статья 29. «l) обеспечивает регистрацию и учет троллейбусов, велосипедов с двигателем, самоходных машин и устройств, используемых при производстве дорожно-строительных или сельскохозяйственных работ, не подлежащих постановке на учет, а также гужевых транспортных средств в соответствии с типовым положением, утвержденным Правительством;».
8	2015	ЗАКОН № 37 от 19-03-2015 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 17-04-2015 в Monitorul Oficial № 94-97 статья № 145	Статья 14. «j1) решает вопрос делегирования полномочий по утверждению тарифов на публичную услугу водоснабжения и канализации Национальному агентству по регулированию в энергетике»; Статья 43. ««i) принимает в соответствии с законом и в пределах своей компетенции решения об организации общественных служб районного и/или регионального значения и утверждает тарифы на предоставляемые ими платные услуги;»
9	2016	ПАРЛАМЕНТ ЗАКОН № 24 от 04-03-2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 15-04-2016 в Monitorul Oficial № 100-105 статья № 192	Статья 43 «d1) принимает в соответствии с законом решения об изменении назначения земель, являющихся собственностью района;»; «t1) принимает в соответствии с законом решения об обращении в Конституционный суд;».
10	2016	ЗАКОН № 71 от 14-04-2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 27-05-2016 в Monitorul Oficial № 140-149 статья № 291	Статья 14 «o1) обеспечивает в соответствии с законом учет и реализацию принципа гендерного равенства в политиках, программах, нормативных актах и распределении финансовых средств на местном уровне, утверждает программы и содействует организации кампаний по информированию в этой области; изучает и принимает решения по отчетам и информации примаров, информации советников о положении в данной сфере на местном уровне; развивает партнерство с некоммерческими и международными организациями в реализации местных политик в данной сфере;». Статья 29

				обеспечивает в соответствии с законом учет и реализацию принципа гендерного равенства в политиках, программах, нормативных актах
11	2016	Республика Молдова ПАРЛАМЕНТ ЗАКОН № 153 от 01-07-2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 19-07-2016 в Monitorul Oficial № 215-216 статья № 475	Статья 14. «q1) утверждает положение об осуществлении торговой деятельности в соответствующем населенном пункте;» Статья 29. «m1) назначает констатирующего субъекта в соответствии с Кодексом о правонарушениях;».
12	2016	ЗАКОН № 196 от 28-07-2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 16-09-2016 в Monitorul Oficial № 306-313 статья № 661	Статья 14. «r1) утверждает программы по развитию социальных услуг согласно потребностям сообщества;» Статья 29. «i1) организует, в пределах имеющихся ресурсов, исследования по видам социальных услуг, необходимых сообществу, разрабатывает и предлагает местному совету на утверждение программы по развитию социальных услуг согласно установленным потребностям;».
13	2016	ЗАКОН № 161 от 07-07-2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 28-10-2016 в Monitorul Oficial № 369-378 статья № 745	Статья 8. «(4) Проекты нормативных актов ОМПУ доводятся до сведения общественности в целях проведения консультаций по ним не позднее чем за 15 рабочих дней до дня утверждения акта. Принятие актов в срочном порядке осуществляется в соответствии с Законом о прозрачности процесса принятия решений № 239-XVI от 13 ноября 2008 года. (5) Повестка дня заседания местного/районного совета вывешивается в общественных местах и размещается на web-странице совета в целях ее публичного консультирования не позднее чем за три рабочих дня до дня заседания.» Статья 10. Обеспечение учета актов ОМПУ (1) ОМПУ обязаны вносить в Государственный регистр местных актов в соответствии с настоящим законом и Законом о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления № 317-XV от 18 июля 2003 года: a) решения местных советов первого и второго уровней; b) распоряжения примара и председателя района; c) акты претора; d) другие акты местных органов публичной власти, подлежащие обязательному контролю законности в соответствии со статьей 64. Статья 25. «(5) Нормативные акты ОМПУ вносятся в Государственный регистр местных актов в соответствии с Законом о местном публичном управлении № 436-XVI от 28 декабря 2006 года.»
14	2017	ЗАКОН № 312 от 23-12-2016 о внесении изменений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 13-01-2017 в Monitorul Oficial № 9-18 статья № 48	Статья 75 «(2) К категории имущества, составляющего публичную сферу местного значения, могут быть отнесены земельные участки, на которых размещены постройки местного общественного значения, часть недр, дороги, улицы, площади, рынки, отдельные водные объекты, публичные парки, спортивные площадки, стадионы, зарегистрированные в соответствии с действующим законодательством отграниченные детские игровые площадки, здания, памятники, музеи, леса, санитарно-защитные зоны, а также другие объекты, которые по закону не включены в публичную сферу государства.»
15	2017	ЗАКОН № 83 от 25-05-2017 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 07-07-2017 в Monitorul Oficial № 229-243 статья № 362	Статья 14 «y2) принимает решение о создании должности специалиста по защите прав ребенка;». «q) осуществляет функции местного органа опеки в соответствии с законом;».

16	2017	ЗАКОН № 10 от 21-09-2017 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 20-10-2017 в Monitorul Oficial № 364-370 статья № 610	Статью 26 изложить в следующей редакции: «(1) Примар является представительной властью населения административно-территориальной единицы и исполнительная властью местного совета. Он участвует в заседаниях местного совета и имеет право высказывать свое мнение по всем обсуждаемым проектам и вопросам без права голоса.». Статью 29 изложить в следующей редакции: «е) обеспечивает разработку проекта бюджета соответствующей административно-территориальной единицы, составление периодических и годовых отчетов об исполнении бюджета и представляет их местному совету на утверждение;».
17	2017	ЗАКОН № 203 от 06-10-2017 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 10-11-2017 в Monitorul Oficial № 390-395 статья № 654	«Статья 10. Область обеспечения пожарной безопасности ОМПУ первого уровня (1) ОМПУ первого уровня: а) вправе организовывать в сотрудничестве с Генеральным инспекторатом по чрезвычайным ситуациям в подчинении Министерства внутренних дел (далее – Генеральный инспекторат по чрезвычайным ситуациям) территориальные службы (посты) спасателей и пожарных в соответствии с положениями об их создании и функционировании, разработанными на основе типового положения, утвержденного Правительством; б) вправе устанавливать финансовые источники и размер финансовых средств, необходимых для организации и содержания территориальных служб (постов) спасателей и пожарных, в соответствии с законодательством о местном публичном управлении и административной децентрализации; с) обеспечивают проведение мероприятий по пожарной безопасности на подведомственной территории; д) проверяют уровень пожарной безопасности, способность предотвращения и ликвидации пожаров в населенных пунктах и на объектах, привлекают экономические единицы к выполнению мероприятий по пожарной безопасности; е) привлекают граждан к участию в предотвращении и тушении пожаров, способствуют развитию волонтерства в чрезвычайных ситуациях и обеспечивают необходимую материально-техническую базу; ф) обеспечивают создание и содержание источников водоснабжения для тушения пожаров. (2) Местный совет первого уровня, на территории которого расположена территориальная служба (пост) спасателей и пожарных, назначает на конкурсной основе и освобождает от должности начальника территориальной службы (поста) спасателей и пожарных при участии представителей Генерального инспектората по чрезвычайным ситуациям. (3) ОМПУ первого и второго уровней, к которым относятся зоны компетенции территориальных служб (постов) спасателей и пожарных, вправе предусматривать в местных бюджетах финансовые средства на содержание этих служб (постов) спасателей и пожарных пропорционально количеству жителей административно-территориальных единиц и выделять эти финансовые средства административно-территориальной единице, на территории которой расположена территориальная служба (пост).». Статья 14, «х1) утверждает размер финансовых средств, выделяемых для содержания территориальной службы (поста) спасателей и пожарных на подведомственной территории, пропорционально количеству жителей административно-территориальной единицы;».
18	2018	ЗАКОН № 292 от 21-12-2017 о внесении дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 12-01-2018 в Monitorul Oficial № 7-17 статья № 56	Статья 14,29,43,53. «содействует в предусмотренном законом порядке охране расположенных на подведомственной территории недвижимого культурного наследия (археологические памятники, памятники истории и культуры), нематериального и движимого культурного наследия, памятников, возведенных

				в общественных местах, культурных и природных заповедников».
19	2018	ЗАКОН № 5 от 08-02-2018 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 09-03-2018 в Monitorul Oficial № 77-83 статья № 160	Статья 14. «о) утверждает в соответствии с законом генеральные градостроительные планы населенных пунктов, входящих в состав соответствующей административно-территориальной единицы;».
20	2018	ЗАКОН № 6 от 08-02-2018 о внесении изменений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 16-03-2018 в Monitorul Oficial № 84-93 статья № 171	Статья 39. «г) регистрирует договоры аренды земельных участков и другого имущества сельскохозяйственного назначения, заключенные на срок более пяти лет»
21	2018	ЗАКОН № 172 от 27-07-2018 о внесении изменений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 24-08-2018 в Monitorul Oficial № 321-332 статья № 529	Статья 14 «п) утверждает ежегодное бюджетное решение, а также решения об изменении местного бюджета;»; «п1) принимает решение об образовании резервного фонда и утверждает положение о порядке его использования; п2) принимает решение о получении или предоставлении займов на/за счет местного бюджета, а также принимает решение о применении других финансовых инструментов согласно законодательной базе; п3) рассматривает полугодовой отчет об исполнении местного бюджета и утверждает годовой отчет об исполнении местного бюджета;». Статья 29. «ф) выполняет функцию администратора местного бюджета, обеспечивая управление бюджетными ресурсами, управление публичным имуществом в соответствии с принципами надлежащего управления и осуществление расходов согласно утвержденным бюджетным ассигнованиям, информируя о положении дел местный совет;». Статья 40. «h) составляет периодические и годовые отчеты об исполнении местного бюджета;».
22	2018	ЗАКОН № 161 от 07-07-2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 28-10-2016 в Monitorul Oficial № 369-378 статья № 745	
23	2019	ЗАКОН № 239 от 08-11-2018 о внесении изменений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 07-12-2018 в Monitorul Oficial № 448-460 статья № 737	Статья 29 дополнить «проводит в их отношении процедуру стратегической экологической оценки в соответствии с Законом о стратегической экологической оценке № 11/2017,».
24	2019	ЗАКОН № 310 от 30-11-2018 о внесении изменений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 04-01-2019 в Monitorul Oficial № 1-5 статья № 30	Статья 14, 43. «обеспечивает, поддерживает и развивает библиотечные услуги на подведомственной территории путем реализации полномочий, предусмотренных Законом о библиотеках № 160/2017»
25	2019	ЗАКОН № 266 от 23-11-2018 о внесении изменений в Закон о местном публичном управлении № 436/2006	Опубликован: 04-01-2019 в Monitorul Oficial № 1-5 статья № 10	Статья 14. «решает вопросы, касающиеся сделок по управлению имуществом, относящимся к публичной сфере, соответственно села (коммуны), города (муниципия), а также общественным услугам местного значения в соответствии с законом; d) решает вопросы, касающиеся сделок по управлению или распоряжению имуществом, относящимся к частной сфере,

				соответственно села (коммуны), города (муниципия), в соответствии с законом;». Статья 29 «совершает на основании решения местного совета и в соответствии с законом сделки по управлению или распоряжению имуществом, относящимся к публичной или частной сфере соответствующего села (коммуны), города (муниципия)».
26	2019	ЗАКОН №246 от 15-11-2018 о нотариальной процедуре	Опубликован: 01-02-2019 в Monitorul Oficial № 30-37 статья № 89	Статья 39. «q) заверяет подписи на документах, заверяет копии документов и выписок из них, удостоверяет доверенности на получение пенсий, пособий, денежных средств, выплачиваемых акционерам невластных инвестиционных фондов в процессе принудительной ликвидации, приватизационных инвестиционных фондов в процессе принудительной ликвидации, на получение индексированных сумм по денежным вкладам граждан в «Banca de Economii» S.A. в процессе принудительной ликвидации, а также на право регистрации, передачи в пользование и отчуждение права собственности на стоимостные доли имущества сельскохозяйственных предприятий.».
27	2020	ЗАКОН № 3 от 06-02-2020 о внесении изменений в некоторые законодательные акты	Опубликован: 21-02-2020 в Monitorul Oficial № 55-61 статья № 37	Статья 14 «o) принимает в соответствии с законом решения о финансировании и утверждении документации по градостроительству и обустройству территории населенных пунктов, входящих в состав административно-территориальной единицы; Статья 29. «s) обеспечивает в соответствии с законом разработку и согласование документации по градостроительству и обустройству территории, проводит в отношении нее процедуру стратегической экологической оценки в соответствии с Законом о стратегической экологической оценке № 11/2017 и представляет ее на утверждение местному совету;».
28	2020	ЗАКОН № 17 от 20-02-2020 о внесении изменений в некоторые законодательные акты.	Опубликован: 14-03-2020 в Monitorul Oficial № 84 статья № 84	Статья 14. «в соответствии с законом принимает решения для целей местного развития об учреждении неприбыльных некоммерческих организаций, создаваемых на основе установленного на местном уровне между публичным, гражданским и предпринимательским секторами территориального партнерства, со статусом юридического лица, именуемых местными инициативными группами, а также может определять финансовую помощь в случае бюджетных расходов».
29	2021	ЗАКОН № 257 от 16-12-2020 о внесении изменений в некоторые нормативные акты	Опубликован: 22-12-2020 в Monitorul Oficial № 353-357 статья № 288	Статья 14 решает в соответствии с законом вопросы сотрудничества с другими ОМПУ с целью проведения внутреннего аудита, а также заключения договоров на услуги внутреннего аудита Статья 29 на основании решения местного совета и в соответствии с законом заключает соглашения о сотрудничестве с другими ОМПУ, а также договоры о закупках с целью проведения внутреннего аудита;
30	2021	ЗАКОН № 10 от 12-02-2021 о внесении изменений в некоторые нормативные акты	Опубликован: 30-04-2021 в Monitorul Oficial № 108-110 статья № 114	Статья 14 «заслушивает результаты внешних публичных аудитов и рекомендации Счетной палаты» Статья 30. «Примар представляет местному совету результаты внешнего публичного аудита, проведенного в примэрии, и обеспечивает исполнение постановлений Счетной палаты»
31	2022	ЗАКОН № 175 от 11-11-2021 о внесении изменений в некоторые нормативные акты	Опубликован: 10-12-2021 в Monitorul Oficial № 302-306 статья № 431	Статья 10 «ОМПУ обязаны убедиться, что лица, занимающие в их составе ответственные государственные должности и руководящие государственные должности, обладают усиленной квалифицированной электронной подписью и используют ее при исполнении полномочий. В процессе осуществления административного производства, в процессе общения с соответствующими лицами/учреждениями и при

				оказании услуг в сфере своей компетенции ОМПУ используют электронные средства коммуникации по мере их доступности и функциональности. Документы и административные акты индивидуального характера издаются в форме электронного документа, а экземпляры на бумажном носителе издаются только по запросу соответствующего лица, для архива или если это предусмотрено положениями законодательства либо международного договора. Административные дела составляются и ведутся преимущественно в электронной форме»
32	2022	ЗАКОН № 37 от 17-02-2022 о внесении изменений в некоторые нормативные акты	Опубликован: 11-03-2022 в Monitorul Oficial № 68-71 статья № 96	Синтагма «структура и штатное расписание» заменяется на синтагму «Структура, штатное расписание и предельная численность персонала»

Источник: составлено автором на основе анализа законодательства РМ

Соотношение сфер деятельности ОМПУ 1-го уровня к полномочиям МС и Примара

Нормативно-правовое обоснование	Классификация сфер деятельности ОМПУ 1-го уровня, согласно анализа: →закона № LP 435/2006, от 28.12.2006 "об административной децентрализации"; →закона № LP 457/2003, от 14.11.2003 "Об утверждении Типового положения об образовании и функционировании местных и районных советов"; →закона № LP 436/2006 от 28.11.2006 "О местном публичном управлении"	Сферы деятельности ОМПУ 1-го уровня власти, согласно анализа закона № LP 435/2006, от 28.12.2006 "об административной децентрализации"	Пункты основных полномочий Местного совета, согласно анализа статьи 14, Закон № LP 436/2006 от 28.11.2006 "О местном публичном управлении"	Пункты основных полномочий Примара, согласно анализа статьи 29, закон № LP 436/2006 от 28.11.2006 "О местном публичном управлении"
№	A	B	C	D
1	Благоустройства	a), b), f), k).	o)	
2	Водоснабжения	c).		
3	Строительства, содержания жилого фонда и утверждения проектных работ	d), m).	f),	m), s),
4	Управления имуществом	g), i).	b), c), d),	g),
5	Управления местным транспортом	e).		l),
6	Образования	h)		
7	Культуры, туризма и спорта	j), o), p).	v),	
8	Бюджетно-налоговой политики		a), n),	e), f),
9	Здравоохранения и социальной сферы		y),	j), r), q).
10	Нормативно-правовой сферы и правопорядка		m), w), x).	t), u).
11	Контрольно-административных функций и утверждение, отчётов, тарифов, программ, итогов исследований.		g), p), q), s), z)	h), j), k), o), p), r).
12	Организации муниципально-коммунальной деятельности	l).	h), i),	i),
13	Пожарной безопасности и гражданской защиты населения	n).	x),	
14	Пользования природными ресурсами и экологической безопасности. (земельных, лесных, водных, минеральных и т.д.)		e), r),	x).
15	Межмуниципального сотрудничества в разных областях		j), k),	n), y),
16	Менеджерской деятельности по исполнению решений и комплектации штатов.		l), t), u),	a), b), c), d),
17	Проведения консультаций, собраний, общественно-массовых мероприятий			v), w).
	17 сфер деятельности	16 сфер деятельности.	26 пунктов полномочий	25 пунктов полномочий
	Отсутствие обозначений сфер деятельности и полномочий для ОМПВ.			
	Сферы деятельности ОМПВ, обеспеченные полномочиями Местных советов и Примэриями.			

Источник: составлено автором на основе анализа законодательства Республики Молдова

Институциональные субъекты региональной системы публичных услуг АТО Гагаузии.

Де-концентрированные общественные службы: 1. Территориальное управление финансового инспектирования АТО Гагаузии 2. Территориальное подразделение Национального агентства по безопасности пищевых продуктов. (АНСА) 3. Территориальная Касса социального страхования. 4. Управление Чрезвычайных Ситуаций АТО Гагаузии. 5. Управление занятости населения. 6. Управление Юстиции АТО Гагаузии. 7. Территориальный военный центр. 8. Бюро апробации. 9. Территориальная инспекция «Интехагро». 10. Агентство по интервенции и платежам в области субсидировании в с/х и в сельской местности. (АИПА). 11. Региональное казначейство. 12. Территориальная инспекция труда. 13. Инспекция по защите окружающей среды. (экологическое агентство) 14. Территориальное управление полиции. 15. Центр общественного здоровья. 16. Мультифункциональный центр. (Агентство гос. услуг)	Профильные комиссии Народного собрания АТО Гагаузии: 1. Постоянная комиссия по экономической политике, привлечению инвестиций, бюджету, финансам и региональному развитию. 2. Постоянная комиссия по регламенту, назначению, иммунитету и депутатской этике. 3. Постоянная комиссия по юридическим вопросам, правам человека, законности, правопорядку, информационной политике и СМИ. 4. Постоянная комиссия по науке, образованию, культуре, языку и культам. 5. Постоянная комиссия по промышленности, строительству, транспорту, связи и сфере обслуживания. 6. Постоянная комиссия по вопросам сельского хоз-ва, перерабатывающей промышленности, природным ресурсам и экологии. 7. Постоянная комиссия по здравоохранению, социальной защите населения, вопросам детства, семьи и труду. 8. Постоянная комиссия по делам молодежи, спорту и туризму. 9. Постоянная комиссия по внешним связям и местной публичной власти.	Главные управления Исполнительного комитета АТО Гагаузии. 1. Главное управление делами Главы (Башкана) и Исполнительного комитета АТО Гагаузия 2. Главное управление экономического развития и туризма. 3. Главное управление финансов. 4. Главное управление здравоохранения и социальной защиты. 5. Главное управление внешних связей. 6. Главное управление образования. 7. Главное управление агропромышленного комплекса. 8. Главное управление по делам молодежи и спорта. 9. Главное управление строительства и инфраструктуры. 10. Главное управление культуры. 11. Главное управление налогового администрирования и контроля. 12. Главное управление юстиции. 13. Главное управление внутренних дел. 14. Агентство по привлечению инвестиций и продвижению экспорта. 15. Научно-исследовательский центр имени М.В.Маруневич. 16. Администрация Комратского района 17. Администрация Вулканештского района 18. Администрация Чадыр-Лунгского района	Местные советы: Специализированные консультативные комиссии 1. Сельское хозяйство и промышленность 2. Финансово-экономическая деятельность 3. Социально-культурная деятельность, туризм и культуры 4. Защита окружающей среды, благоустройство территории 5. Образование, социальная защита, здравоохранение и труд 6. Право и дисциплина [309] Примэрии: 1. Аппарат примэрий: А. Налоговый отдел Б. Финансовый отдел В. Отдел землепользования Г. Социальный отдел. 2. Бюджетные подразделения: А. Дошкольное образование Б. Дома культуры. 3. Общественные службы А. Служба по благоустройству В. Служба по ЧС
--	---	---	---

Источник: составлено автором на основе анализа законодательства РМ

Законодательные акты, имплементированные в процесс организации и предоставления публичных услуг на территории АТО Гагаузии.

№	Название нормативного акта	Краткое содержание	Ссылка
1	Закон № 17-СЗ/VII от 31 августа 2022 г. "О социальной выплате для учащихся публичных учреждений образования". [80]	Регулирует функционирование сферы социальных услуг по обязательной выплате учащимся публичных учреждений образования по 1000 лей (+500 лей) из социально-уязвимых семей к началу учебного года.	https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/4155-zakon-17-sz-vii-ot-31-avgusta-2022-g-o-sotsialnoj-vyplate-dlya-uchashchikhsya-publicnykh-uchrezhdenij-obrazovaniya
2	Закон № 8 -IV/VI, от 19 мая 2017 г. «О капитальных инвестициях» [65]	Регулирует функционирование «Фонда капитальных инвестиций» - сферу финансовых услуг по распределению региональных финансов на основе коэффициентов регулирования по примэриям, в том числе, на модернизацию инфраструктуры РСПУ.	https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1720-o-kapitalnykh-investitsiyakh
3	Закон № 13-VIII/VI, от 10 ноября 2017г. «О фонде здоровое поколение» [73]	Регулирует функционирование «Фонда здоровое поколение» - сферу социальных услуг по обеспечению горячего питания учащихся 5-12 классов и в детских садах.	https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1968-o-fonde-zdorovoe-pokolenie
4	Закон № 37-XXIII/VI, от 06 марта 2019 г. «О социальном обеспечении ветеранов военных действий в Афганистане» [79]	Регулирует функционирование «Фонда поддержки ветеранов силовых структур» - сферы социальных услуг, статья 8, данного закона гарантирует выплату ветеранам по 500 лей ежемесячно, и по 800 лей инвалидам военных действий в Афганистане.	https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/2714-zakon-37-xxiii-vi-ot-06-marta-2019-goda-o-sotsialnom-obespechenii-veteranov-voemykh-dejstvuj-v-afganistane
5	Закон № 29- XVIII/VI, от 26 октября 2018 г. «О поддержке молодых семей в приобретении жилья» [78]	Закон регулирует «Фонд приобретения жилья» - социальную программу по оказанию услуг дополнительно к республиканской, по выделению субсидий в размере до 50 % от остаточной суммы ипотечного кредита по Программе «Prima casa», но не более 250 000,0 равными долями в течение 3-х лет.	https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/2509-zakon-29-xviii-vi-ot-26-oktyabrya-2018-g-o-podderzhke-molodykh-semej-v-priobretanii-zhilya
6	Закон № 4, от 27 апреля 2017 г. «О фонде возмещения» [71]	Закон регулирует финансовые услуги по образованию «Фонда возмещения контрибуций», исключительно для возмещения суммы контрибуций до 50% суммы гранта и 100% от суммы контрибуции грантовых проектов ОМПУ.	https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/2096-zakon-4-iiivi-ot-27-aprelya-2017-g-o-fonde-vozmeshcheniya
7	Закон № 19-IX/VI, от 08 декабря 2017 г «О принципах субсидирования с/х производителей АТО Гагаузия» [74]	Регулирует и стимулирует принципы поощрения и стимулирования с/х производителей через «Фонд субсидирования с/х производителей» для развития агропромышленного сектора АТО Гагаузия.	https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/2005-zakon-19-ot-08-dekabrya-2017g-o-printsipakh-subsidirovaniya-selskokhozyajstvennykh-proizvoditelej-ato-gagauziya
8	Закон № 5, от 27 апреля 2017 г.» О фонде поддержки детей, нуждающихся в особых медицинских услугах».	Регулирует функционирование «Фонда поддержки детей, нуждающихся в особых медицинских услугах» - сферы социальных услуг по определению правовых основ формирования и расходования средств Фонда поддержки детей, нуждающихся в особых медицинских услугах, до 200 тыс. лей.	https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1717-o-fonde-podderzhki-detej-nuzhdayushchikhsya-v-osobykh-meditsinskikh-uslugakh
9	Закон №25, от 17 декабря 2013г. «О сборе на санитарную очистку» [69]	Устанавливает юридические, организационные и финансовые основы, а также порядок и условия оплаты физическими лицами сбора за вывоз отходов на территории административно-территориальных единиц АТО Гагаузия.	https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/913-o-sbore-na-vyvoz-otkhodov

Источник: составлено автором на основе анализа законодательства РМ

Цели, задачи и действия «Триединой целевой структуры «Стратегии регионального развития Республики Молдова на 2022-2028 годы».

№	Цель	Задача	Действия
1	Повышение конкурентоспособности и занятости регионов	1.1. Усиление роли и функций городов как двигателей повышения конкурентоспособности регионов;	1) повышение мобильности и качества подъездной инфраструктуры и их связи с прилегающими территориями, что будет направлено на: а) увеличение доли местных дорог улучшенного качества в городах-полюсах роста не менее чем до 50 % (в 2019 г. показатель составил в среднем 35 %); б) обеспечение работы усовершенствованных услуг городского общественного транспорта в каждом муниципальном образовании с охватом не менее 85 % территории (в 2019 году в 5 из 6 муниципальных образований городской общественный транспорт вообще не работает); 2) развитие и оснащение инфраструктур и служб экономической поддержки для стимулирования конкурентоспособности, что будет направлено на: а) повышение средней заработной платы в городах-полюсах роста как минимум до средней по стране (в 2019 г. средний показатель по 6 муниципалитетам составлял 70-90%); б) увеличение коэффициента охвата рабочими местами (кроме финансируемых из бюджета) в городах полюса роста не менее чем до 55% по отношению к численности населения трудоспособного возраста (в 2019 г. показатель для муниципальных образований составлял 30-50%) ; в) увеличение фискальной емкости полярных городов на с оставаясь не менее чем до 70% уровня муниципия Кишинэу (в 2019 году показатель составлял 34-67%); 3) поддержка развития малого и среднего бизнеса (инфраструктура и службы поддержки, инновации, цифровизация, умная специализация и т. д.); 4) городская ревитализация и развитие инфраструктуры общественных пространств, которая будет направлена на: оснащение каждого города-полюса роста минимальной инфраструктурой улучшенных общественных пространств: обновленным общественным центром, качественной зоной отдыха и оборудованным многофункциональным спортивным комплексом. включая крытый бассейн; 5) модернизация инженерно-строительной инфраструктуры и инженерных сетей, которая будет направлена на: а) повышение уровня охвата услугами централизованной канализации минимум до 70 % (в 2019 г. совокупный средний показатель по городам полюса роста составил 57 %); б) повышение уровня охвата услугами ночного освещения не менее чем до 80 % (в 2019 г. совокупный средний показатель по городам-полюсам роста составил 68 %); в) обеспечение функционирующими очистными сооружениями во всех городах полюса роста (в 2019 году очистные сооружения отсутствовали или функционировали лишь частично в 4 из 6 муниципалитетов).
		1.2. Улучшение предпринимательской среды в регионах	1) развитие навыков и компетенций в рамках бизнес-инфраструктур: инкубационные программы, региональные акселераторы, развитие хабов компетенций (в соответствии с умной специализацией регионов);

			2) региональные программы профессионального (непрерывного) и предпринимательского обучения в соответствии с умной специализацией регионов; 3) проекты поддержки инноваций для частного сектора; 4) поддержка укрепления и развития сетей экономического сотрудничества между населенными пунктами. Повышение туристической привлекательности: 1) системные вмешательства для поддержки диверсификации несельскохозяйственной сельской экономики, особенно за счет развития туристической деятельности и ремесленных производств, основанных на использовании конкурентных преимуществ и микрорегиональной кластеризации; 2) создание, восстановление и расширение инфраструктуры досуга; 3) восстановление и модернизация подъездных путей и соответствующей инфраструктуры к туристическим объектам регионального и республиканского значения; 4) обустройство природных и антропогенных объектов туристско-бытового назначения, а также обеспечение сопутствующей инфраструктуры коммунального хозяйства; 5) разработка и продвижение программ обучения навыкам туризма.
		1.3. Выявление и продвижение умной специализации в регионах;	
		1.4. Региональное и трансграничное сотрудничество.	1) восстановление соответствующих исторических памятников в соответствии с положениями Закона №. 1530/1993 об охране памятников; 2) создание, восстановление и расширение инфраструктуры досуга; 3) реабилитация/модернизация дорожной инфраструктуры (подъездных дорог и сопутствующей дорожной инфраструктуры) для целей туризма регионального значения; 4) обустройство природных и антропогенных туристских объектов общественного назначения, а также создание/модернизация сопутствующих инфраструктур общественного назначения; 5) продвижение исследований и определение туристического потенциала в бассейне Дуная с целью продвижения совместных туристических инициатив для устойчивого развития в бассейне Дуная; 6) продвижение инициатив сотрудничества, которые создадут новые направления развития туристических маршрутов в трансграничном бассейне Дуная, исходя из оси реки Дунай.
2	Укрепление территориальной сплоченности и предотвращение изоляции:	2.1. Совершенствование базовой инженерно-строительной инфраструктуры в регионах	1) поддержка развития базовой строительной инфраструктуры (водоснабжение, канализация и очистка сточных вод, управление отходами и улучшение дорожной инфраструктуры) путем содействия регионализации и межобщинному сотрудничеству (мероприятия для территорий с воздействием не менее 20 тысяч жителей); 2) поддержка поэтапной трансформации операторов коммунального хозяйства из районных центров в региональных операторов, которые будут охватывать услугами близлежащие сельские населенные пункты, расположенные в радиусе 5-30 километров.

		2.2. Развитие деловой инфраструктуры в регионах	1) расширение и диверсификация существующей инфраструктуры поддержки развития бизнеса (бизнес-инкубаторы и акселераторы, центры технологических инноваций, бизнес-центры и др.); 2) поддержка инженерно-строительной инфраструктуры индустриальных парков и свободных экономических субзон для реализации инвестиционных возможностей; 3) поддержка развития и продвижения микрорегиональных промышленных площадок для повышения привлекательности и занятости; 4) поддержка деятельности инновационных кластеров и других кооперационных структур и сетей, а также деятельность по продвижению экономики.
		2.3. Поддержка процесса адаптации регионов к изменению климата, предотвращение рисков и устойчивость к стихийным бедствиям.	1) поддержка перехода к экономике замкнутого цикла для лучшего использования природных ресурсов и повышения эффективности экономической деятельности; 2) повышение энергоэффективности и увеличение доли возобновляемой энергии для снижения выбросов CO₂.
		3.1. Операционная эффективность структуры реализации	1) совершенствование нормативно-правовой базы в целях уточнения и оптимизации механизмов межведомственного взаимодействия на уровне Национального совета по координации регионального и местного развития, в том числе исчерпывающее руководство форм взаимоувязки отраслевых политик (соглашение, протокол) в уникальном государственном подходе и комплексно; 2) реорганизация и институциональное укрепление Национального координационного совета регионального и местного развития в качестве межотраслевого стратегического координатора процесса реализации национальной политики регионального развития, который должен быть задуман как «межотраслевой зонтик» сотрудничества и институционального взаимодействия; 3) совершенствование положений правовой базы с тем, чтобы Национальный координационный совет по региональному и местному развитию взял на себя функции и роль стратегического координатора процесса проверки, координации, оценки и мониторинга всех программ и инструментов, связанных с территориальным развитием. процесс, независимо от координирующего учреждения; 3) институциональное укрепление национального органа координации регионального развития и наделение его ролью разработки и координации реализации среднесрочных и долгосрочных комплексных программ развития, что обеспечивает взаимодополняемость национальных и международных отраслевых ресурсов регионального развития; 4) институциональная реструктуризация региональных советов по развитию с целью оптимизации и упорядочения состава и режима работы; 5) повышение роли регионального совета развития в процессе координации и планирования, как основного института принятия решений на региональном уровне; 6) эффективное взаимодействие с ОМПУ, территориальными службами занятости, бизнес-инкубаторами и другими институтами, без которых невозможно достижение целей регионального развития.
3	Совершенствование инструментов координации и реализации национальной политики регионального развития:	3.2. Усиление механизма	1) создание интегративного инструмента финансирования проектов регионального развития и обеспечение лучшей

		финансирования проектов регионального развития	синергии с другими фондами развития (Национальный фонд развития сельского хозяйства и сельской среды, Национальный экологический фонд, Дорожный фонд, Фонд энергоэффективности и др.); 2) совершенствование механизма софинансирования проектов регионального развития, продвижение механизма сореализации проектов с целью расширения количества партнерств и обеспечения синергии усилий по ключевым направлениям деятельности; 3) повышение степени мотивации и финансовой вовлеченности частного сектора в процесс реализации проектов регионального развития.
		3.3. Ввод в действие Кишиневского региона развития.	1) концептуализация организационной и операционной основы Кишиневской РД и региональных институциональных структур; 2) разработка, утверждение и реализация нормативно-правовой базы для функционирования Агентства регионального развития и Совета регионального развития Кишиневской РД; 3) введение в действие агентства регионального развития и регионального совета по развитию в Кишиневской РД; 4) проведение комплексной программы по укреплению институциональных возможностей новых региональных структур; 5) разработка, утверждение и финансирование региональной оперативной программы Республики Кишинэу, как комбинированного инструмента государственных и муниципальных властей для содействия развитию муниципия Кишинэу как основного национального полюса регионального развития. а) поддержка улучшения международного сообщения (автомобильного, железнодорожного и воздушного) муниципия Кишинэу как связующего узла между Восточной и Западной Европой, что повысит общую инвестиционную привлекательность Республики Молдова; б) поддержка усиления туристической привлекательности муниципия Кишинэу и преодоление существующего недостатка ярко выраженной изоляции от общеевропейских туристических потоков, что косвенно будет способствовать развитию сельского туризма по всей стране; в) поддержка интернационализации муниципальной экономики на принципах разумной специализации, что способствовало бы переориентации муниципальной экономики с внутреннего рынка (экономика, основанная на потреблении) на внешний рынок (экономика, основанная на экспорте услуг и товаров), оказывает положительное влияние на всю национальную экономику.

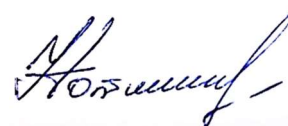
Источник: составлено автором на основе анализа законодательства РМ

ДЕКЛАРАЦИЯ О ЛИЧНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Я, нижеподписавшийся, ГОТИШАН Николай, заявляю под личную ответственность, что материалы, изложенные в докторской диссертации, являются результатом собственных исследований и научных достижений.

Готов нести ответственность в соответствии с действующим законодательством.

ГОТИШАН Николай



Дата: 21 июня, 2023 год

БИОГРАФИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ

ГОТИШАН НИКОЛАЙ

Персональная информация



Адрес: ул. Степная, 4. с. Бешгиоз,
р-он Чадыр-Лунга,
АТО Гагаузия, Республика Молдова

Тел: 068300881

E\mail: vajelu@yandex.ru

Пол: Мужской

Дата рождения: 22.10.1963 г.

Гражданство: Республика Молдова

Профессиональный опыт

**2017 – по настоящее
время**

Обучение на докторантуре в Академии Публичного управления Республики Молдова по специальности 563.02 Организация управления публичными институтами и публичными услугами.

2011-2019

Председатель Ассоциации примаров АТО Гагаузии

2003-2023

Примар с. Бешгиоз, Чадыр-Лунгского района, по совместительству преподаватель в Бешгиозской гимназии.

1987-2003

Работа в Бешгиозском лицее завучем, преподавателем географии, биологии, гагаузского языка.

1982-1987

Обучение в Тираспольском Государственном педагогическом институте им. Т.Г. Шевченко на географическом факультете

1981 г.

Окончание Бешгиозской средней школы

Научная деятельность

**а. Научные статьи
журналах**

1. Роль местных органов власти РМ в организации и предоставлении публичных услуг, Ежегодный сборник научных статей начинающих исследователей АПУ, от 23.02.2018г. (стр. 110-117)

2. Факторы повышения качества до-университетских образовательных услуг в Республике Молдова. Ежегодный сборник научных статей начинающих исследователей АПУ, от 28.02.2020г. (стр.76-80)
3. Региональная политика Европейского союза как фактор модернизации местных органов власти. Ежегодный сборник научных статей начинающих исследователей АПУ, от 26.02.21г. (стр. 174-177)
4. Взаимозависимость предоставления качественных публичных услуг от соотношения структур центральных и местных органов исполнительной власти. Материалы международной научно-практической конференции от 19.11.2021. (стр.85-93)
5. Межбюджетное выравнивание как фактор модернизации государственных услуг *Administrarea Publică Revistă metodică-științifică trimestrială Nr. 2 (114) aprilie - iunie 2022* (стр.132-142)
6. Национальная система социальной защиты – как компонент системы публичных услуг Республики Молдова. *Administrarea Publică Revistă metodică-științifică trimestrială (№ 4, 2022)*
7. Классификационные парадигмы системы социальных услуг. *Moldoscopie*. may 2023 г.

6. Участие в международных научных конференциях.

1. Научно-практическая конференция 23 февраля, 2018 г.
Презентация: «Роль местных органов власти РМ в организации и предоставлении публичных услуг».
2. Научно-практическая конференция 28 февраля, 2020 г.
Презентация: «Факторы повышения качества услуг в до-университетской образовательной системе РМ».
3. Научно-практическая конференция 26.02.2021г.
Презентация: «Региональная политика ЕС как фактор модернизации местных органов власти».
4. Научно-практическая конференция 19.11.2021г.
Презентация: «Взаимозависимость предоставления качественных публичных услуг от соотношения структур центральных и местных органов исполнительной власти»

Степень владения языками.

Уровень владения языками	Письменный уровень	Разговорный уровень	Уровень понимания
Русский язык	Отлично	Отлично	Отлично
Гагаузский язык	Отлично	Отлично	Отлично
Турецкий язык	Хорошо	Хорошо	Хорошо
Румынский язык	Удовлетворительно	Удовлетворительно	Удовлетворительно

Дата: 21.06.2023 г.

Докторант: Готишан Н.Г. _____