

## Măsuri legislative pentru prevenirea și combaterea corupției

**Natalia CHEPTEA,**  
*magistru în drept, doctorandă,*  
*Universitatea Liberă Internațională din Moldova*

### SUMMARY

*Legislative measures for preventing and fighting corruption are a set of actions aimed at the identification and analysis, limiting or excluding generating phenomenon of corruption and those who favor it. The success of prevention have expected effect, if it is based on good knowledge of crime and the difficulties are intended to be solved. The importance of prevention activities should focus on facilitating the creation of such conditions that would cause people to resolve difficulties, contradictions and conflicts within the limits of law. Therefore, the prevention is one of the conditions to ensure the security of the rule of law.*

Activitatea eficientă de diminuare și înlăturare a corupției este în directă dependență de implementarea simultană a unui întreg complex de măsuri legislative și mecanisme de prevenire a corupției. Astfel, activitatea de prevenire a corupției, prin finalitățile sale, este un mijloc de reglementare a raporturilor sociale în scopul identificării cauzelor corupției, precum și în scopul diminuării efectelor fenomenului, atât prin interacțiunea unor măsuri economico-sociale, educațional-pedagogice, organizațional-instituționale și de drept, cât și prin îmbinarea diferitelor niveluri preventive. Într-un sens restrâns, activitatea de prevenire este o totalitate de acțiuni îndreptate spre identificarea și analiza, limitarea sau excluderea fenomenelor generatoare de corupție, precum și celor care o favorizează.

Dat fiind faptul că corupția ca fenomen poartă un caracter, preponderent, sistemic, activitatea preventivă care este realizată prin aplicarea măsurilor legislative necesită conceptualizare și sistematizare, astfel încât politica preventivă să fie bine justificată, acceptând reale zone de risc în utilizarea resurselor instituționale. Acest lucru este realizat prin aplicarea și implementarea corectă a obiectivelor activității de prevenire a corupției, și anume:

- obiectivul strategic;

- obiectivul tactic.

Obiectivul strategic al activității de prevenire a corupției este determinarea nivelului corupției prin trasarea, implementarea și monitorizarea unor acțiuni generale de prevenire care constau în următoarele:

- identificarea și neutralizarea cauzelor și condițiilor care generează și/sau favorizează corupția;

- identificarea și neutralizarea fenomenelor și proceselor care determină comiterea, creșterea și răspândirea infracțiunilor de corupție, cum ar fi factorii ce determină formarea unei mentalități asociale corupte;

- identificarea și excluderea condițiilor concrete care determină comiterea infracțiunilor de corupție de către persoane aparte;

- definirea formelor și metodelor controlului corupției.

Obiectivele tactice ale activității de prevenire a corupției sunt:

- influențarea profilactică asupra dinamicii, structurii, cauzelor corupției la nivel general, precum și nivelului de percepere socială a corupției (prevenire generală);

- prevenirea corupției în domenii concrete ale vieții sociale sau în anumite segmente sociale (prevenire specială);

- prevenirea comiterii infracțiunilor de corupție de către persoane concrete (prevenirea individuală). [1]

Considera iile expuse mai sus sunt transpuse în Legea cu privire la prevenirea  i combaterea corupției nr. 90-XVI din 25.04.2008 [2] sub aspect de măsuri legislative care nu sunt altceva dec t garan iile prevenirii corupției. Acestea sunt politicile  i practicile din domeniul respectiv care reprezintă un complex de măsuri legislative, instituționale, economice, sociale  i morale, realizate prin reglementarea:

a) organizării activităţii autorităţilor publice;

b) conduitei funcționarilor publici, a persoanelor cu func ii de demnitate publică  i a altor persoane care prestează servicii publice;

c) organizării expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative  i a proiectelor de acte normative ale Guvernului, discutării publice a proiectelor elaborate, evaluării riscurilor instituționale de corupție;

d) modului de formare  i de administrare a finanțelor publice;

e) participării societăţii civile  i accesului la informa ie în procesul decizional;

f) accesului la informa ia despre măsurile de prevenire a corupției și rezultatele aplicării lor;

g) sectorului privat al economiei naționale;

h) prevenirii legalizării veniturilor ob inute ilicit;

i) activităţii politice  i procesului electoral.

Prin urmare, organizarea activităţii autorităţilor publice  i a funcționarilor publici ca măsură de prevenire a corupției se asigură prin reglementările legisla iei care prevăd:

- delimitarea strictă a atribuțiilor autorităţilor publice  i ale funcționarilor acestora, bazată pe principiile transparenței și obiectivităţii;

- controlul ierarhic  i controlul societăţii civile asupra activităţii autorităţilor publice  i a funcționarilor acestora;

- perfec ionarea structurii serviciului public  i a procedurii de solu ionare a problemelor ce vizează interesele persoanelor fizice  i juridice;

- baza materială  i garan iile sociale pentru desf surarea activităţii, în raport cu competența și responsabilităţile aferente func iei;

- stabilirea unor exigen e speciale, restric ii  i interdic ii, criterii de angajare, de numire  i de promovare în func ie, necesare excluderii conflictelor de interese, apărării regimului constitu ional, a drepturilor  i intereselor legitime ale persoanelor fizice  i juridice;

- echilibrul adecvat între imunităţile de jurisdic ie acordate diverselor categorii de func ionari publici.

O p rghie importantă de prevenire a corupției în organizarea activităţii autorităţilor publice  i funcționarilor publici este exercitarea func iilor publice care urmează să asigure:

- stabilirea regulilor de conduită în raport cu specificul exercitării fiecărei func ii publice sau de demnitate publică;

- respectarea regulilor deontologice în cadrul autorităţilor publice prin aplicarea măsurilor disciplinare  i de altă natură persoanelor care încalcă normele instituite;

- cunoaşterea  i respectarea cu stricte e a actelor normative care reglementează activitatea func ionarului public, a persoanelor cu func ii de demnitate publică  i a altor persoane care prestează servicii publice;

- aprobarea de măsuri care ar înlesni semnalarea de către func ionarii publici, de persoanele cu func ii de demnitate publică  i de alte persoane care prestează servicii publice a actelor de corupție de care au luat cunoştin   în exerci iul func iei.

Un alt instrument de diagnosticare specific  i deosebit de important în prevenirea corupției este efectuarea expertizei anticorupției asupra proiectelor de acte legislative  i normative care are drept scop evaluarea con inutului acestora cu standardele anticorupție naționale  i interna ionale, în vederea identificării normelor care favorizează sau pot favoriza corup ia  i elaborarea recomandărilor pentru excluderea sau diminuarea efectelor acestora.

Expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative  i a proiectelor de acte normative ale Guvernului se efectuează în modul stabilit de Guvern (Hotărârea Guvernului privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative  i normative nr. 977 din 23.08.2006) [3], după următoarele criterii:

- a) ponderea, în cuprinsul proiectului,  i

eventualul efect al normelor de trimitere și al normelor de blanchetă;

b) nivelul atribuțiilor de reglementare date în competența autorităților administrației publice;

c) identificarea conflictelor normelor de drept;

d) gradul responsabilităților și atribuțiilor date funcționarilor publici;

e) evaluarea procedurilor administrative de control (interior sau ierarhic superior);

f) nivelul cerințelor impuse beneficiarilor de anumite drepturi;

g) gradul de transparență a funcționării autorităților publice.

Prevenirea și combaterea eficientă a corupției este imposibilă fără curățarea cadrului legislativ de norme care generează corupția (norme coruptiogene) și care sporesc eventualitatea actelor de corupție. Prin urmare, expertiza anticorupție este un instrument important de prevenire a corupției, iar succesul procesului dat va contribui la sporirea transparenței procesului legislativ în ansamblu, precum și la excluderea normelor juridice care, la aplicare, ar putea genera situații coruptibile.

Evaluarea riscurilor de corupție constituie una dintre cele mai recente și mai moderne metode menite să ridice nivelul integrității și, prin aceasta, să combată corupția în instituțiile publice. Potrivit metodei noi, accentul se plasează nu atât pe lupta directă împotriva corupției, cât pe atingerea aceluiași scop prin intermediul unei integrități sporite. Există diferite forme și modalități de evaluare a riscurilor de corupție, una dintre aceste metode, care are drept rezultat elaborarea Planurilor de integritate, constituie autoevaluarea riscurilor de corupție.

În Republica Moldova măsura de prevenire în evaluarea riscurilor instituționale de corupție este stipulată ca activitate permanentă a componentei instituționale a Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 154 din 21.07.2011 [4], și în alin. (4) art. 7 din Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90-XVI din 25.04.2008 [2]. Pe plan internațional, evaluarea riscurilor instituționale este pre-

văzută ca măsură de prevenire a corupției în art. 5 al Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007 [5].

Procedura de autoevaluare este stabilită prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 906 din 28.07.2008 privind aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice [6]. În baza hotărârii menționate, organele centrale de specialitate ale administrației publice își autoevaluează riscurile de corupție, cu elaborarea planurilor de integritate, cu obligația raportării Guvernului despre rezultatele obținute. Evaluarea riscurilor presupune operarea cu mai multe instrumente, cum ar fi evaluarea proceselor de lucru; procedurilor de lucru și a fluxurilor de lucru; evaluarea structurii organizaționale și a fișelor de post etc.

Însumând cele expuse, constatăm că doar în baza unei evaluări a riscurilor de corupție devine posibilă perfecționarea rezistenței instituției împotriva încălcărilor integrității.

O altă măsură legislativă de prevenire a corupției este necesară în sistemul de achiziții publice. În acest sens, importanța activității de prevenire a corupției în sectorul de achiziții publice rezidă în determinarea modului de formare și de administrare a finanțelor publice care se asigură prin:

a) transparența și publicitatea informațiilor privind procedurile de achiziție;

b) utilizarea unor criterii obiective la emiterea deciziilor;

c) garantarea aplicării căilor de atac în caz de încălcare a regulilor sau a procedurilor stabilite;

d) aplicarea unor norme eficiente de contabilitate, de audit și de control;

e) utilizarea legală și la destinație a patrimoniului public, în condiții de economicitate și eficiență.

Succesul activității de prevenire este determinat și de bunele relații cu publicul, fiind asigurată participarea activă a publicului în prevenirea corupției, informându-l despre necesitățile, esența și efectul scontat al acțiunilor preventive. Tot în acest scop este importantă obținerea unui suport cooperant

cu mass-media în activit  ile de prevenire, pentru asigurarea informării publicului în implementarea planurilor preventive[1].

Reie ind din acest fapt  i pentru ca măsurile preventive să aibă efectul scontat, acestea trebuie să asigure participarea activă a persoanelor  i a grupurilor care nu apar in sectorului public la prevenirea  i combaterea corupției prin:

a) participa e la procesul decizional;  
b) acces la informa iile privind organizarea  i func ionarea autorităților administrației publice, privind procesele lor de emitere a deciziilor  i de adoptare a actelor juridice care privesc aceste persoane  i grupuri;

c) publicare de informa ii, de rapoarte periodice despre riscurile de corupție din cadrul administrației publice;

d) informare a societății în scopul creării unei atmosfere de intoleran  fa   de corupție, precum  i prin implementarea programelor educa ionale;

e) furnizare de către autorit  ile administrației publice a informațiilor de interes public  i prestare a serviciilor publice prin mijloace electronice în paginile web oficiale etc.

Pentru a fi eficientă, activitatea preventivă cere o participa e  i cooperare activă între sectorul privat  i autorit  ile publice. Prevenirea corupției cu implicarea sectorului privat urmează să asigure:

a) reducerea dependen ei întreprinzătorilor de presiunea administrativă la eliberarea de licen e, autoriza ii, permise;

b) promovarea cooperării între subdiviziunile de investiga ie operativă  i persoanele juridice de drept privat;

c) ridicarea responsabilit  ii persoanelor juridice de drept privat pentru desf  urarea corectă, onorabilă  i adecvată a activității întreprinzătorilor, astfel  nc t ace tia să pre  nt mpine conflictele de interese  i să încurajeze aplicarea bunelor practici comerciale între întreprinderi, precum  i în rela iile lor contractuale cu statul;

d) stabilirea unor norme eficiente în domeniul contabilit  ii  i auditului în vederea prevenirii corupției prin excluderea posibilit  ii de  inere a unei eviden e contabile neveridice, de înregistrare a unor cheltuieli inexistente, de utilizare a unor acte false, de

distrugere inten ionat  a eviden ei contabile etc. [2].

O deosebită aten ie trebuie acordată prevenirii legalizării mijloacelor financiar-materiale ob inute ilicit. Transformarea mijloacelor financiare  i materiale, rezultate din infrac iuni  i alte activit  i ilicite, în mijloace legale este posibilă doar prin angajarea  i coruperea unor reprezentan i ai serviciilor publice, abilitate cu gestionarea sectorului financiar-bancar  i administrarea banilor publici.  n condi iile actuale, lipsa de onestitate  i coruperea funcționarilor publici men iona i este un fenomen deosebit de nociv, deoarece împiedică efectuarea pleneră  i consecventă a reformelor, contribuie la ad ncirea crizei social-economice  i determină sporirea neîncrederii popula iei în solu ionarea problemelor vitale ale societății [7, p. 64].

 n acest sens, succesul acțiunilor de prevenire în sistemul de supraveghere a veniturilor trebuie să asigure:

a) declararea veniturilor  i a propriet  ii de către toate persoanele fizice  i juridice;

b) exercitarea regulilor de control al opera iunilor financiare efectuate de persoane fizice  i juridice, prin sistemul bancar sau în afara lui, în scopul prevenirii  i combaterii spălării banilor  i finan  rii terorismului, în conformitate cu actele normative în vigoare  i cu tratatele interna ionale la care Republica Moldova este parte;

c) aplicarea normelor privind declararea, controlul veniturilor  i propriet  ii.

Prevenirea, suprimarea  i pedepsirea acțiunilor de comportament corupțional sunt necesare în procesul politic  i procesul electoral. Sistemul corect de finan are a partidelor politice  i campaniilor electorale contribuie la promovarea în func ii electivă a persoanelor con tiin cioase  i oneste  i la prevenirea corupției politice.

Reglementarea și implementarea unui sistem corect al finan  rii politice influen eaz  finan area corectă a democra iei  i prezintă una dintre măsurile importante de prevenire a corupției politice.

Prevenirea corupției în procesul politic  i procesul electoral se asigură prin [2]:

a) stabilirea unor reguli de activitate  i de

control al partidelor politice în conformitate cu legislația în vigoare;

b) excluderea posibilității de exercitare a unei influențe necuvenite de către factorii interni și externi, care impun interese de grup la luarea deciziilor;

c) organizarea procesului electoral pe baza apărării principiilor democratice.

Având în vedere cele expuse, conchidem că eficiența activității preventive constituie un atribut esențial al unui nivel de viață calitativ. Cu cât sunt mai înalte rezultatele activității preventive, cu atât mai mult sporește gradul de securitate a societății în fața tentativelor de corupere.

### BIBLIOGRAFIE

1. Ordinul Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 70 din 30 mai 2008 cu privire aprobarea Concepției de prevenire a corupției.

2. Legea nr. 90 din 13.06.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 103-105/391 din 13.06.2008.

3. Hotărârea Guvernului privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative nr. 977 din 23.08.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 134-137/1920 din 25.08.2006.

4. Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2015, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 154 din 21.07.2011.

5. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007.

6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 906 din 28.07.2008 cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 152-153/935 din 12.08.2008.

7. V. Gurin, V. Pascaru, S. Ilie, Corupția, Chișinău: Arc, 2000, 220 p.

**Prezentat:** 16 mai 2012.

**E-mail:** cheptea\_natalia7@mail.ru