

# Centrul Național Anticorupție



## R A P O R T

**privind rezultatele evaluării integrității instituționale în cadrul  
AGENȚIEI DE INSPECTARE A MONUMENTELOR**

**Chișinău, 2023**

## Cuprins:

<i>Lista abrevierilor</i> .....	3
<i>Rezumat executiv</i> .....	4
<i>Aspecte metodologice</i> .....	9
<b><i>I. ANALIZA FACTORILOR DE RISC ORGANIZAȚIONALI, INSTITUȚIONALI ȘI OPERAȚIONALI</i></b> .....	<b>11</b>
1.1. Aspecte generale privind crearea și organizarea Agenției .....	11
1.2. Aspecte generale privind statutul Agenției și a angajaților .....	16
1.3. Inspectare, control și supraveghere în domeniul ocrotirii monumentelor.....	22
1.4. Emiterea prescripțiilor de către Agenția de Inspectare a Monumentelor.....	30
1.5. Procedura contravențională .....	35
1.6. Evaluarea prejudiciului adus bunurilor de patrimoniu cultural.....	44
<b><i>II. IMPLEMENTAREA MĂSURILOR DE ASIGURARE A INTEGRITĂȚII INSTITUȚIONALE</i></b> .....	<b>48</b>
2.1. Angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională .....	49
2.2. Respectarea regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate .....	52
2.3. Respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, precum și a conflictelor de interese .....	53
2.4. Neadmiterea favoritismului .....	54
2.5. Respectarea regimului juridic al cadourilor .....	55
2.6. Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare .....	56
2.7. Neadmiterea, denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate .....	57
2.8. Intoleranța față de incidentele de integritate .....	58
2.9. Asigurarea transparenței în procesul decizional și a accesului la informații de interes public .....	58
2.10. Gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public, a finanțelor rambursabile și nerambursabile.....	60
2.11. Implementarea sistemului de control intern managerial .....	60
2.12. Respectarea normelor de etică și deontologie .....	62
<b><i>III. ANALIZA RISCURILOR</i></b> .....	<b>64</b>
<b><i>IV. RECOMANDĂRI</i></b> .....	<b>65</b>

## Lista abrevierilor

AIM	Agenția de Inspectare a Monumentelor
AIRM	Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor
Agenția	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Agenția de Inspectare a Monumentelor;</li><li>2. Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor</li><li>3. Agenția pentru Protecție și Restaurare a Monumentelor.</li></ol>
	Agenția de Supraveghere Tehnică
AST	
MCT	Ministerul Culturii și Turismului
MC	Ministerul Culturii
MF	Ministerul Finanțelor
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
CNA	Centrul Național Anticorupție
Legea nr.1530/1993	Legea privind ocrotirea monumentelor, nr.1530/1993 ( <i>Monitor</i> , 326-333/624, 21.10.2022)
Legea nr.82/2017	Legea integrității, nr.82 din 25.05.2017 ( <i>Monitorul Oficial al R. Moldova</i> , 229-243/360, 07.07.2017)
Legea nr.325/2013	Legea privind evaluarea integrității instituționale, nr.325 din 23.12.2013 ( <i>Monitorul Oficial al R. Moldova</i> , 277-287/586, 26.08.2016)
HG	Hotărâre de Guvern
CC	Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218 din 24.10.2008 ( <i>Monitorul Oficial al R. Moldova</i> , 78-84/100, 17.03.2017)
UE	Uniunea Europeană
Lista de inventariere	Lista de inventariere a măsurilor de consolidare a integrității instituționale pentru Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate
SNCI	Standarde Naționale de Control Intern

## Rezumat executiv

Constituția Republicii Moldova consfințește la art.59 că protejarea și conservarea monumentelor istorice și culturale constituie o obligație a fiecărui cetățean. La nivel central și instituțional protejarea și gestionarea patrimoniului cultural este în responsabilitatea Ministerului Culturii și a Agenției de Inspectare a Monumentelor (*în continuare - Agenție*).

Agenția este o instituție specializată, subordonată Ministerului Culturii, creată în anul 2006, în vederea instituirii unui control eficient în domeniul restaurării și inspectării monumentelor de istorie și cultură, aducerii documentelor acestora în conformitate cu uzanțele UNESCO și creării unei baze de date digitale publice a monumentelor.

Evaluarea integrității instituționale în cadrul Agenției fost realizată în perioada 28 decembrie 2022 – mai 2023 în condițiile *Legii privind evaluarea integrității instituționale nr.325 din 23.12.2013* și a *Metodologiei de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice, de identificare a agenților publici expuși acestor riscuri și de analiză a factorilor de risc care le generează, aprobată prin Ordinul directorului CNA nr.50 din 20.03.2018*.

Scopul acestui proces constă în identificarea și evaluarea riscurilor de corupție, precum și recomandarea măsurilor de diminuare sau înlăturare a riscurilor de corupție în activitatea Agenției, dar și sporirea responsabilității conducătorului pentru implementarea și consolidarea climatului de integritate instituțională în entitate.

În rezultatul aplicării instrumentului de evaluare a integrității instituționale au fost identificate o serie de riscuri de corupție, și anume: ***riscul nedeclarării influențelor necorespunzătoare; riscul nedeclarării situațiilor de conflict de interese, riscul favorizării anumitor persoane fizice și juridice; riscul abuzului de serviciu; riscul depășirii atribuțiilor de serviciu; riscul falsului în acte publice***. Astfel, riscurile de corupție enunțați supra, sunt generați de factori de risc care pot permite, încuraja, provoca apariția manifestărilor de corupție la organizarea și desfășurarea activității Agenției de Inspectare a Monumentelor.

Prin urmare, probabilitatea înaltă de materializare a riscurilor de corupție în activitatea Agenției este susținută de următorii factori:

- ***Factorii de risc externi (factori în afara controlului entității)***, care în mare parte se referă la deficiențele cadrului normativ din domeniu și anume:
  - *Reglementări deficitare, lacunare și discreționare* cu privire la organizarea și funcționarea instituției publice în domeniul protecției monumentelor istorice; lipsa

aprobării și punerii în aplicare a normelor primare (adoptate în anul 2013) privind activitatea Agenției în baza unui regulament aprobat de Guvern; formulare ambiguă a atribuțiilor Agenției (art.16<sup>1</sup> alin. (1) al Legii nr.1530/1993), în ceea ce privește rolul Agenției de a „asigura” realizarea anumitor funcții.

- *Conflictele de norme privind denumirea Agenției*, generează unele incertitudini, inclusiv juridice. Astfel, denumirea Agenției de la instituire și până în prezent a fost schimbată în mod repetat, iar potrivit ultimelor modificări, aceasta fiind denumită „Agenția de Inspectare a Monumentelor”. Cu toate acestea, s-a stabilit că în actele normative secundare și departamentale, inclusiv în documentele de constituire și înregistrare a persoanei juridice, denumirea entității rămâne a fi „Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor”, conform primului act de constituire.

- *Incoerențele și vidul normativ* cu privire la „*inspectarea zonelor de protecție a monumentelor*” (potrivit Legii nr.1530/1993), determină nerealizarea acestei atribuții, inclusiv a obiectivelor specifice domeniului. Astfel, s-a stabilit că specialiștii în domeniu, în cadrul inspectărilor, nu se expun asupra zonelor de protecție a monumentelor, deși pentru încălcarea legislației cu privire la patrimoniul cultural și monumentele de for public, manifestată prin intervenții de construcții neautorizate în zonele de protecție a monumentelor, Codul Contravențional prevede sancțiuni.

- *Reglementările privind „evaluarea prejudiciul adus monumentelor istorice”* sunt echivoce și neaplicabile. Astfel, ambiguitatea procedurii administrative de evaluare a prejudiciului, periclitează tragerea la răspundere a persoanelor care au demolat, degradat sau mutilat monumentele istorice.

➤ ***Factori de risc interni (sau organizaționali/instituționali).***

- *Prevederi desuete* ale Regulamentului cu privire la activitatea Agenției, aprobate prin Ordinul MCT nr.232/2010; *norme incerte* privind statutul angajaților Agenției.

- *Climatul de integritate instituțional* este afectat de inexistența reglementărilor cu privire la angajare, inclusiv nesolicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională; nerespectarea regimului juridic a declarării conflictelor de interese și cadourilor, lipsa mecanismului pentru declararea și tratarea influențelor necorespunzătoare; lipsa stabilirii regulilor privind avertizările de integritate; neimplementarea managementului riscurilor, inclusiv a riscurilor de fraudă și corupție; lipsa instituirii normelor de conduită pentru toți angajații AIM.

➤ ***Factori de risc operaționali (factori care rezultă din procedurile și procesele de lucru din cadrul unei entități).***

- *Procese de lucru și proceduri administrative incerte și deficitare*. În acest context, se evidențiază lipsa descrierii proceselor de lucru (operaționale) în vederea aplicării clare

și uniforme a atribuțiilor; aplicarea deficitară a procedurilor administrative, și anume, efectuarea inspectărilor de teren, a controlului comun cu AST, a procedurii contravenționale, sistarea lucrărilor ilegale, evaluarea prejudiciului adus monumentelor istorice; neaplicarea procedurii de sancționare etc. Astfel, lipsa normelor clare și coerente privind activitatea instituției publice de protejare a monumentelor istorice, generează proceduri administrative ambigui, interpretări și derogări discreționare, atribuții excesive și abuzive ori iluzorii.

- *Confuzii la exercitarea tipurilor de verificări:* inspectare, control și supraveghere, fapt ce determină o atitudine formală și neglijentă față de exercitarea atribuțiilor funcționale, inclusiv realizarea defectuoasă a angajamentelor și responsabilităților care derivă din cadrul juridic primar.

- *Lipsa instrumentelor clare și directe* privind protecția monumentelor. Prin urmare, acțiunile incerte și fără rezultat întreprinse în privința persoanelor de rea credință care acționează ilegal asupra monumentelor istorice generează multiple încălcări ale legislației, iar procesele-verbale de constatare nu prevăd măsuri juridice de constrângere.

- *Controlul desfășurat* de către AIM de comun cu Agenția de Supraveghere Tehnică este unul ambiguu și nu produce rezultate juridice. Totodată, se atestă că această atribuție este una confuză și inaplicabilă.

- *Procedura de „eliberare a prescripțiilor* privind sistarea lucrărilor de excavare, construcție, reconstrucție, conservare, restaurare, amenajare” este reglementată ambiguu și poate genera atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice, inclusiv abuzuri.

- *Procedura de remediere a unor încălcări* care constituie contravenții este neglijată, astfel, constituind temei de anulare a procesului-verbal cu privire la contravenție.

- *În rezultatul inspectărilor pe teren* a monumentelor istorice și a depistării încălcărilor, Agenția nu aplică contravenții potrivit legislației în vigoare, deși este obligată să o facă, însă întocmește proces-verbal de constatare și sesizează organele de drept (poliția, Procuratura).

În concluzie, o bună parte din activitățile de baza ale Agenției pot fi calificată ca ineficiente, neperformante și fără impact semnificativ asupra procesului de ocrotire a monumentelor.

➤ Cu referire la ***factorii individuali***, se menționează că cauzele care au stat la baza îndeplinirii neconforme a atribuțiilor stabilite sunt: pregătirea profesională insuficientă la aplicarea procedurilor anticorupție și domeniului specific de activitate; insuficiența resurselor umane; salarii scăzute.

- *Majoritatea personalului scriptic al Agenției* desfășoară activități prin cumul, exercitând concomitent munca de bază în cadrul altor entități publice și/sau private.

În rezultatul analizei operaționale efectuate de către CNA s-a constatat că unul din angajați desfășura concomitent munca remunerată la 2-3 locuri de bază și alte 18 locuri prin cumul, concomitent fiindu-i achitate plăți salariale pentru exercitarea funcției de specialist prin cumul în cadrul Agenției (pentru 8 ore pe zi). Totodată, s-a identificat că SRL afiliat familiei unui angajat cu funcție de conducere din cadrul Agenției a fost desemnat câștigător la mai multe proceduri de achiziție în domeniul elaborării documentației de proiect, inclusiv la reabilitarea unui Muzeu de Istorie. Aceste constatări, ne relevă despre riscul unor angajări fictive, riscul delapidării de fonduri încredințate unei persoane, inclusiv despre riscul nedeclarării conflictelor de interese.

- *Necunoașterea și aplicarea deficitară* de către agenții constatori a normelor juridice contravenționale. Acest fapt, a determinat anularea unicului proces-verbal contravențional remis instanței spre examinare, inclusiv nedocumentarea contravențiilor din domeniul monumentelor istorice.

- *Neprezentarea în instanța de judecată* a reprezentantului Agenției în vederea apărării și susținerii ilegalităților consemnate în procesul verbal contravențional, fapt care denotă lipsa de interes și loialitate față de instituție, precum și neexercitarea sarcinilor de serviciu.

*În concluzie*, circumstanțele care contribuie la ineficiența activității Agenției sunt: cadrul normativ echivoc, deficitar și lacunar; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative; lipsa mecanismelor de control și neaplicarea procedurii contravenționale. Acești factori sunt susținuți de aplicarea deficitară a măsurilor de asigurare a integrității instituționale în activitatea Agenției de Inspectare a Monumentelor, inclusiv de lipsa interesului pentru domeniul ocrotirii monumentelor istorice. În aceste circumstanțe, evidențiem că Agenția nu a utilizat efectiv instrumentele legale și funcționale pentru documentarea, prevenirea și contracararea încălcărilor în domeniul patrimoniului cultural și ocrotirii monumentelor istorice.

Mai mult, se denotă că problemele identificate în anul 2013 de Comisia Parlamentară și în anul 2018 de experții internaționali sunt valabile și în prezent, deoarece în domeniul protecției monumentelor istorice din punct de vedere legislativ, normativ și instituțional nu au fost operate modificări de îmbunătățire a situației.

Mai grav e că aceste probleme s-au menținut în timp urmare a lipsei unui interes politic de redresare a situației în acest sens și tolerării acestora la nivelul entității ierarhic superioare. Această situație este una alarmantă din considerentul că Agenția după circa 18 ani de la creare și 12 ani de activitate nu poate fi calificată ca una funcțională.

În acest sens, se observă că degradarea și demolarea monumentelor, a perpetuat, nefiind remarcat rolul și intervenția Agenției și a ministerului de resort în protejarea și stoparea demolării monumentelor, deoarece majoritatea proceselor de lucru ale Agenției întâmpină probleme la realizare și nu au o finalitate plauzibilă. În consecință, deficiențele enunțate prejudiciază bunurile și valori culturale care pot fi ireparabile și ireversibile.

Din aceste considerente, Ministerul Culturii ar urma să întreprindă măsuri urgente care ar presupune consolidarea acestui domeniu prin oferirea unor soluții exacte de lichidare, comasare sau consolidare a Agenției.

## Aspecte metodologice

Din informațiile acumulate și analizate, s-a decis selectarea Agenției de Inspectare a Monumentelor pentru a fi supus evaluării integrității instituționale. Criteriile care au stat la baza selectării sunt următoarele:

✓ **Realizarea activităților vulnerabile la corupție**, care în principal derivă din atribuțiile AIM. Printre atribuțiile exercitate de către entitatea publică, potrivit *art.16<sup>l</sup> al Legii privind ocrotirea monumentelor nr. 1530-XII din 22.06.1993*, se consideră a fi vulnerabile următoarele activități:

- inspectarea în teren a monumentelor și a zonelor lor de protecție, a șantierelor de intervenție asupra acestora,
- controlul/supravegherea respectării legislației în domeniul ocrotirii monumentelor,
- întocmirea proceselor-verbale, în caz de constatare a încălcărilor,
- emiterea prescripțiilor de sistare a lucrărilor ilegale la monumente și în zonele lor de protecție.

✓ **Criteriul neasigurării climatului de integritate**. Potrivit unor informații analizate din surse deschise, la acest capitol se constată lipsa deținerii și transparentizării registrelor și regulamentelor privind măsurile de asigurare a integrității instituite în cadrul entității publice.

Evaluarea integrității instituționale la AIM a fost realizată exceptând etapa de testare a integrității profesionale, iar probabilitatea materializării riscurilor de corupție în activitatea entității a fost evaluată prin prisma următorilor factori:

➤ *Factorii externi* – factori de risc aflați în afara controlului entității publice ce se referă preponderent la deficiențele cadrului normativ aferent activităților

➤ *Factorii interni* - (aflați sub controlul entității) identificați prin implementarea deficitară a măsurilor anticorupție, imperfecțiunea sistemului de control intern managerial, sistemul organizatoric-juridic deficitar;

➤ *Factorii operaționali* – factori de risc ce apar în procesul de lucru în cadrul entității publice, la care se atribuie procese decizionale netransparente, aplicarea neconformă a proceselor de lucru la realizarea procedurilor de ocrotirea a monumentelor.

➤ *Factorii individuali* – factori ce pot motiva un anumit agent public să admită manifestări de corupție și să acționeze contrar climatului de integritate instituțională, din lipsa integrității profesionale, de pregătirea profesională insuficientă atât în domeniul de activitate cât și în domeniul integrității și anticorupție.

În procesul de evaluare au fost utilizate următoarele metode/tehnici de colectare și prelucrare a informațiilor:

- Aplicarea inventarului măsurilor anticorupție în vederea aprecierii nivelului de implementare a politicilor anticorupție și asigurare a climatului de integritate;
- Evaluarea anticorupție a cadrului legislativ/normativ/departamental aferent activității entității publice, precum și formularea de recomandări în vederea îmbunătățirii acestuia și excluderii factorilor de risc identificați;
- Analiza selectivă a procedurilor administrative ce vizează activitățile vulnerabile la corupție;
- Intervievarea personalului din cadrul AIM;
- Analiza Rapoartelor anuale de activitate;
- Examinarea hotărârilor instanțelor judecătorești;
- Examinarea publicațiilor în mass-media etc.

**Notă:** luând în considerare carențele normative și schimbările frecvente ale denumirii acestei entități publice supuse evaluării integrității instituționale, în continuare, în conținutul prezentului Raport, urmează să fie utilizat cuvântul „**Agencie**” pentru toate categoriile de denumire care le-a deținut această entitate de la creare până în prezent.

# I. ANALIZA FACTORILOR DE RISC ORGANIZAȚIONALI, INSTITUȚIONALI ȘI OPERAȚIONALI

## 1.1. Aspecte generale privind crearea și organizarea Agenției

În Republica Moldova, primele reglementări privind crearea unei instituții publice de specialitate în domeniul inspectării și restaurării monumentelor, au fost instituite **în anul 2005** prin aprobarea *Hotărârii Guvernului nr.550 din 7 iunie 2005 „Cu privire la aprobarea structurii și efectivului-limită ale aparatului central al Ministerului Culturii și Turismului”*. Potrivit pct.5 subpct.1 al hotărârii menționate, se stabilește că pe lângă Ministerul Culturii și Turismului se instituie o nouă instituție publică numită - **Agencia de Inspectare și Restaurare a Monumentelor**. (*Această HG a fost abrogată la 24.11.2009 prin HG nr.696/2009.*)

**În anul 2006**, în temeiul art.11 al Legii nr.1530-XII din 22.06.1993 privind ocrotirea monumentelor și HG nr.1114 din 25.09.2006<sup>1</sup> a fost creată **Agencia de Inspectarea și Restaurare a Monumentelor**. Scopul constituirii Agenției a fost de a *desfășura activități de control în domeniul restaurării și inspectării monumentelor de istorie și cultură, aducerea documentelor acestora în conformitate cu uzanțele UNESCO, crearea unei baze de date digitale publice a monumentelor.*

În conformitate cu pct.3 din HG nr.1114/2006 personalul scriptic al aparatului Agenției de inspectare și restaurare a monumentelor a fost stabilit în număr de 7 unități. Totodată, potrivit pct.2 din aceeași hotărâre, Ministerul Culturii și Turismului (în continuare MCT), urma să elaboreze și să aprobe **în termen de două luni**, Regulamentul de activitate al Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor.

Regulamentul însă, a fost aprobat abia **în anul 2010**. Astfel, în scopul realizării prevederilor stipulate în Hotărârea Colegiului Ministerului Culturii și Turismului nr.04 din 14 februarie 2009, a fost aprobat prin Ordinul Ministrului Culturii și Turismului nr.232 din 02.08.2010, **Regulamentul Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor**.

Astfel, se constată că MCT a aprobat Regulamentul de activitate a Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor într-un interval de circa 4 ani, dar nu în

---

<sup>1</sup> Hotărârea Guvernului nr.1114 din 25.09.2006 a fost creată Agenția de inspectarea și restaurare a monumentelor. *Monitorul Oficial al R. Moldova, 153-156/1191, 29.09.2006*

termen de două luni după cum prevăd normele dispozitive la crearea acestei instituții publice.

De asemenea, potrivit Studiului realizat în cadrul proiectului Twinning al UE (a. 2018) „*AIRM a început să funcționeze abia în 2010, ca urmare a numirii directorului său și a emiterii regulamentului.*”

**Așadar, entitatea publică instituită prin HG nr.1114/2006 din 2006 până în 2010 - nu a activat.**

În rezultatul examinării evoluției cadrului normativ privind activitatea Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, se atestă că abia **în anul 2013** pentru prima dată într-un act legislativ primar se reglementează expres despre rolul Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor în domeniul ocrotirii monumentelor. Totodată, se evidențiază că este o instituție specializată, subordonată Ministerului Culturii, care activează **în baza unui regulament aprobat de Guvern** și este finanțată din bugetul de stat în limita fondurilor stabilite (*Legea 62/04.04.2013*), *vezi extrasul.*

***Extras: Legea 62/04.04.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Monitorul Oficial al R. Moldova, 91/288, 20.04.2013***

**Art. I** Legea nr.1530-XII din 22 iunie 1993 privind ocrotirea monumentelor se completează cu articolul 16<sup>1</sup> cu următorul cuprins:

*„Art.16<sup>1</sup>. – (1) Inspectarea pe teren a monumentelor de istorie, artă și arhitectură și a zonelor lor de protecție, precum și controlul/supravegherea respectării legislației în domeniul ocrotirii monumentelor sînt asigurate de către Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor.*

*(2) Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor este o instituție specializată, subordonată Ministerului Culturii, care activează **în baza unui regulament aprobat de Guvern** și este finanțată din bugetul de stat în limita fondurilor stabilite.”*

**În anul 2017**, prin Legea nr. 185/21.09.2017 se modifică articolul 16<sup>1</sup> al Legii nr.1530/1993, fiind redenumită și modificate atribuțiile.

***Extras: Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, 185/21.09.2017, Monitorul Oficial al R. Moldova, 371-382/632, 27.10.2017.***

**Art. V** Legea nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr.15–17, art.23), se modifică după cum urmează:

**1. Articolul 16<sup>1</sup> va avea următorul cuprins:**

*„Art.16<sup>1</sup> – (1) Cercetarea pe teren a monumentelor de istorie, artă și arhitectură și a zonelor lor de protecție, precum și verificarea respectării de către deținătorii cu orice titlu juridic ai acestor monumente a legislației în domeniul ocrotirii monumentelor sînt asigurate de către Agenția pentru Protecție și Restaurare a Monumentelor.*

*(2) Agenția pentru Protecție și Restaurare a Monumentelor este o instituție specializată, subordonată Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, care activează în baza unui regulament aprobat de Guvern și este finanțată din bugetul de stat în limitele fondurilor stabilite.*

*(3) Orice verificare și solicitare de informații cu privire la monumentele de istorie, artă și arhitectură și zonele lor de protecție, care se încadrează în noțiunea de control de stat potrivit Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, în raport cu agenții economici, vor fi efectuate doar în comun cu Agenția pentru Supraveghere Tehnică, conform Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.”*

**Se observă**, în rezultatul modificărilor citate mai sus:

- **schimbarea denumirii instituției publice din „Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor” în „Agenția pentru Protecție și Restaurare a Monumentelor”;**
- **revizuirea și modificarea atribuțiilor Agenției, având doar rolul de cercetare pe teren a monumentelor și verificarea respectării a legislației în domeniul ocrotirii monumentelor.**

**În anul 2018**, a fost inițiat de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării procesul de elaborare a unui nou proiect de lege privind protejarea monumentelor istorice. Proiectul a fost supus avizărilor și expertizei anticorupție în repetate rânduri (ELO18/4773 din 21.02.2018 și ELO18/5536 din 07.11.2018), dar procesul de elaborare nu a fost finalizat.

**În prezent**, cadrul normativ primar în vigoare stipulează la *art.16<sup>1</sup> alin.(2) al Legii privind ocrotirea monumentelor, nr.1530-XII din 22.06.1993* că Agenția de Inspectare a Monumentelor este o instituție specializată, subordonată Ministerului Culturii, care activează în baza unui regulament aprobat de Guvern și este finanțată din bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare stabilite.

***Extras: Legea pentru modificarea Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor, nr.12/21.01.2022, Monitorul Oficial al R. Moldova, 53-59/65, 25.02.2022***

14. La articolul 16<sup>1</sup>:

alineatul (1) va avea următorul cuprins:

*„(1) Inspectarea în teren a monumentelor și a zonelor lor de protecție, a șantierelor de intervenție asupra acestora, controlul/supravegherea respectării legislației în domeniul ocrotirii monumentelor, întocmirea proceselor-verbale, în caz de constatare a încălcărilor, emiterea prescripțiilor de sistare a lucrărilor ilegale la monumente și în zonele lor de protecție sunt asigurate de către Agenție de Inspectare a Monumentelor.”* la alineatul (2), sintagma „Agenție pentru Protecție și Restaurare a Monumentelor” se substituie cu sintagma „Agenție de Inspectare a Monumentelor”;

articolul se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

*„(4) Ocuparea funcției de director general al Agenției de Inspectare a Monumentelor de persoane implicate în activități care au condus la demolarea sau la deteriorarea monumentelor este interzisă.”*

**Astfel, se constată că nici până în prezent, nu fost aprobat de către Guvern un mecanism (Regulament) coerent de organizare și funcționare a Agenției de Inspectare a Monumentelor.**

Mai mult ca atât, se atestă o neclaritate privind denumirea clară și corectă a acestei instituții publice, deoarece potrivit ultimelor modificări legislative (Legea nr.12/21.01.2022), a fost modificată denumirea instituției, însă, în actele normative secundare careva modificări în acest sens nu au fost operate. În acest context, se remarcă demersul Agenție (nr.01-01/97 din 27.06.2022) înaintat MC în vederea urgentării implementării modificărilor Legii nr.1530/93, însă care a rămas nesoluționat.

Remarcăm că unele constatări din anul 2013 expuse în ***RAPORTUL Comisiei de anchetă al Parlamentului RM pentru investigarea cazurilor de demolare și deteriorare, în perioada anilor 1993-2012, a unor monumente istorice incluse în Registrul Monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat***, sunt actuale și astăzi.

În acest sens, evidențiem că: „Republica Moldova, a rămas singura țară din Europa care nu dispune de o instituție specializată în domeniul documentării monumentelor istorice, elaborării normativelor de restaurare, proiectării lucrărilor de conservare și restaurare, gestionării și executării proiectelor de conservare și restaurare. Mai mult țara noastră duce lipsă acută de specialiști profesioniști și firme specializate în domeniul restaurării monumentelor istorice. În acest context, după exemplul celorlalte

*țări europene, inclusiv României, Ucrainei și Rusiei, este imperios de a crea pe lângă Ministerul Culturii un Institut al Monumentelor Istorice, care să preia atribuțiile nominalizate, în scopul asigurării unui sistem real și eficient de protejare și restaurare a monumentelor”.*

Însă cu regret constatăm, că pe parcursul anilor (2013-prezent), nu a fost creată sau perfecționată activitatea instituției responsabile de protecția și restaurarea monumentelor istorice, dar au fost operate modificări în repetate rânduri, în denumirea și atribuțiile Agenției de Inspectare a Monumentelor, dar care nu au produs efecte scontate în vederea îmbunătățirii mecanismelor de protecție a monumentelor istorice. În rezultatul evaluării proceselor operaționale ale activității Agenției, se atestă în continuare că entitatea nu dispune de specialiști suficienți și pregătiți în domeniul restaurării patrimoniului cultural. O altă problemă stringentă se referă la cadrul normativ lacunar/deficitar care creează incertitudini în aplicarea eficientă și reală a mecanismelor de ocrotire a monumentelor.

**În concluzie,** de la creare și până în prezent, reglementările privind organizarea și funcționarea instituției publice în domeniul inspectărilor și ocrotirii monumentelor istorice sunt insuficiente și deficitare.

**Lipsa normelor clare și coerente privind activitatea instituției publice de protejare a monumentelor istorice, creează proceduri administrative ambigui, interpretări și derogări discreționare, atribuții excesive și abuzive. Acești factori de risc, generează riscuri de corupție și periclitează eficiența și eficacitatea activității Agenției de Inspectare a Monumentelor.**

Suplimentar, se remarcă că în Planul de acțiuni al Ministerului Culturii pentru anul 2023, aprobat prin *Ordinul ministrului culturii nr.76 din 13.04.2023*, se regăsesc următoarele acțiuni:

- *Elaborarea și aprobarea proiectului de lege privind protejarea monumentelor istorice în vederea reformării sistemului de protejare a monumentelor istorice și îmbunătățirea a mecanismelor de protecție a acestora - pct. 2.1.1.;*
- *Elaborarea conceptului Agenției pentru protejarea monumentelor și siturilor în vederea modernizării sistemului instituțional de referință - pct.2.1.3.*

În acest sens, se recomandă Ministerului Culturii, care este responsabil de elaborarea și promovarea cadrului normativ în domeniul patrimoniului cultural, să realizeze în termen măsurile stabilite în Planul de acțiuni și să ia în considerare recomandările expuse în Raportul de evaluare a integrității instituționale în cadrul Agenției de Inspectare a Monumentelor.

## 1.2. Aspecte generale privind statutul Agenției și a angajaților

În demersul Agenției (nr.01-05/08 din 26.01.2023) adresat Centrului Național Anticorupție, se relevă următoarele: „*Subsecvent, menționăm că Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor nu este o autoritate publică care acționează în regim de putere publică în sensul Legii nr.158 din 04-07-2008 cu privire a funcția publică și statutul funcționarului public. Astfel, potrivit Hotărârii Guvernului nr.1114 din 25-09-2006 cu privire la crearea Agenției de inspectare și restaurare a monumentelor, Ordinul Ministrului Culturii nr.232 din 02-08-2010 cu privire la aprobarea Regulamentului Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, în competențele instituției publice au fost delegate atribuții privind inspectarea, controlul/supraveghere respectării legislației în domeniu ocrotirii monumentelor Potrivit actelor enunțate, nici directorul, nici directorul adjunct și nici angajații instituției nu sunt funcționari publici și nu dețin funcții publice în sensul legii nominalizate”.*

Prin urmare, analizând cadrul normativ aferent organizării și funcționării Agenției, se determină că *Hotărârea Guvernului nr.1114 din 25.09.2006 cu privire la crearea Agenției de inspectare și restaurare a monumentelor, inclusiv Regulamentul Agenției aprobat prin Ordinul MC nr. 232/2010* nu reglementează expres că personalul acestei instituții este numit, suspendat sau încetează raporturile de serviciu în condițiile Legii nr.158-XVI/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Suplimentar, constatăm că acest vid normativ contravine cu rigorile Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, care stabilește următoarele:

- **Articolul 14 „Autoritățile administrative din subordinea ministerelor” alin. (1) al Legii privind administrația publică centrală de specialitate, nr.98/2012, pentru asigurarea implementării politicii statului în anumite subdomenii sau sfere din domeniile de activitate care îi sînt încredințate unui minister, în subordinea acestuia pot fi create autorități administrative cu forma de organizare juridică de agenții, servicii de stat și de inspectorate de stat.**

- **Articolul 15 ”Particularitățile de organizare și funcționare a autorităților administrative din subordinea ministerelor” alin.(6) lit. f<sup>1</sup> directorul autorității administrative din subordinea ministerului numește în funcții publice, modifică, suspendă și încetează raporturile de serviciu ale funcționarilor publici din autoritatea administrativă, inclusiv ale celor cu statut special, în condițiile Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [...].**

**Deși la moment există unele incertitudini cu privire la statutul angajaților Agenției, acest fapt însă, nu absolvă angajații de obligația de a respecta măsurile de asigurare a integrității prevăzute la Legea integrității.**

Astfel, în vederea justificării faptului că Agenția este o autoritate publică, iar în cadrul ei activează agenți publici care pot fi supuși evaluării integrității instituționale se evidențiază următoarele prevederi:

- La general, **art.14 al Legii privind administrația publică centrală de specialitate, nr.98/2012**, statuează că „*Agenția este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de gestionare a anumitor subdomenii sau sfere din domeniile de activitate a ministerului*”. Totodată, se menționează că *autoritățile administrative din subordinea ministerelor sunt persoane juridice de drept public.*”

- **Articolul 3 al Legii nr.82/2017** stipulează semnificația noțiunilor de „*entitate publică*” și „*agent public*”, după cum urmează:

„**entitate publică** – persoană juridică cu statut de: a) **autoritate publică**, autoritate centrală, autoritate publică centrală de specialitate, autoritate publică locală, precum și de structură organizațională de pe lângă sau din sfera de competență a acestora; b) autoritate, **instituție**, organ, organizație, oficiu sau Agenție de stat, autonomă, independentă, de autoadministrare și/sau de reglementare; [...]”.

„**agent public** se specifică că este o persoană încadrată într-o entitate publică și care exercită o funcție publică, o funcție publică cu statut special, o funcție de demnitate publică, este angajată în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau **prestează servicii de interes public**, precum și alesul local”.

Astfel, potrivit **art.16<sup>1</sup> alin.(1)-(2) al Legii nr.1530/1993 și punctelor 1.2. și 1.3. din Regulamentul Agenției de inspectare și restaurare a monumentelor (Ordinul nr.232/02.08.2010)**, după care se ghidează angajații acestei entități, **Agenția este o instituție publică specializată, subordonată Ministerului Culturii al RM și este o instituție de stat centrală de protecție/ocrotire a monumentelor din RM.**

Din conținutul acestor reglementări rezultă că **Agenția și angajații** acestei entități publice sunt agenți publici, care prestează servicii de interes public (inspectarea în teren a monumentelor și a zonelor lor de protecție, controlul/ supravegherea respectării legislației în domeniul ocrotirii monumentelor ș.a.) și cad sub incidența Legii integrității.

Mai mult, **art.15 alin.(1) din Legea nr.98/2012**, stipulează că *misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile principale, drepturile generale și alte chestiuni privind organizarea activității autorităților administrative din subordinea ministerelor se stabilesc, în conformitate cu prevederile prezentei legi, ale altor acte legislative și normative, în regulamentele privind organizarea și funcționarea acestora aprobate de Guvern.*”.

În acest sens, se evidențiază art.16<sup>1</sup> al Legii nr.1530/1993, care stabilește norme generale privind atribuțiile de bază ale Agenției de Inspectare a Monumentelor, precum și faptul că Agenția trebuie să activeze în baza unui regulament aprobat de Guvern.

**Așadar, se stabilește că deși cadrul legislativ din domeniul ocrotirii monumentelor corespunde cu art.15 al Legii nr.98/2012, cadrul normativ secundar nu pune în executare cadrul normativ principal, deoarece Agenția nu activează în baza unui Regulament, aprobat de către Guvern, dar în temeiul unui act departamental.**

Totodată, **art.15 alin. (3) al Legii nr.98/2012**, prevede că „(3) *Ministrul anulează actele administrative ale autorităților administrative din subordinea ministerului emise cu încălcarea legislației sau pe motive de inoportunitate*”. În acest sens, **se recomandă** Ministerului Culturii să anuleze actul administrativ, Ordinul MTC nr.232/02.08.2010 cu privire la aprobarea Regulamentului Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, pe motive de inoportunitate și să elaboreze/promoveze pentru aprobare Guvernului a actului normativ privind activitatea Agenției de Inspectare a Monumentelor în vederea conformării la prevederile legislative în vigoare, precum și aducerii unei clarități în ceea ce privește misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile principale, drepturile generale și alte chestiuni privind organizarea activității acestei Agenții, precum și statutul angajaților acestei autorități de drept public.

Totodată, remarcăm faptul că în *Hotărârea Guvernului nr. 126/15.03.2023 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030*, sunt evidențiate unele probleme care se referă la „*Reguli contradictorii cu privire la înființarea și funcționarea instituțiilor publice; terminologia folosită în cadrul actual de reglementare care este neuniform, lăsând loc de confuzii/interpretări și anume: absența unei definiții clare a conceptelor de ”subordonare” și ”independență” în contextul principiului legalității, al personalității juridice și al ierarhiei, cu privire la autogestiunea financiară, a activităților comerciale-non-comerciale și a statutului profit-non profit*”, vezi Extrasul:

**Extras din Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, aprobată prin HG nr. 126 din 15.03.2023 (în vigoare 18.05.2023) Monitorul Oficial al R. Moldova nr.130-133 art. 285 din 18.04.2023**  
55. [...]

După o perioadă de mai mult de 10 ani de aplicare a Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, actul normativ respectiv a început să servească drept temei pentru unele artificii juridice, care modifică voința legiuitorului de la data adoptării acestei legi. Astfel, în scopul distingerii clare a statutului juridic specific al autorităților administrative, în special al celor ce se află în sfera de competență a ministerelor, la art.14 din legea precitată, s-a prevăzut că, pentru asigurarea implementării politicii statului în anumite subdomenii sau sfere din domeniile de activitate care îi sunt încredințate unui minister, în subordinea acestuia pot fi create autorități administrative cu forma de organizare juridică de agenții, servicii de stat și inspectorate de stat. Prin reglementarea posibilității constituirii acestor persoane juridice de drept public în sistemele administrative ale ministerelor s-a format o așa-numită categorie de "agenții de implementare (executive)", ce ar trebui să preia responsabilitățile de implementare a politicilor statului în domeniile de competență ale ministerelor, în calitatea lor de organe centrale de specialitate ale administrației publice. Însă, în urma analizei statutelor unor instituții publice, se constată că, denaturând acest scop al Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, în prezent această categorie de entități de implementare, în special cu denumirea de agenții și servicii, se atribuie și unor instituții publice. Prin această atribuire, deseori apar dificultăți în ceea ce privește statutul entităților respective, misiunea și locul lor în administrația publică centrală de specialitate.

În conformitate cu dispozițiile art.32 alin.(1) din Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, instituțiile publice pot fi constituite în sfera de competență a unui minister sau a altei autorități administrative centrale subordonate Guvernului, pentru realizarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățământ și a altor funcții de interes public de care este responsabil ministerul sau altă autoritate administrativă centrală, cu excepția funcțiilor de reglementare normativ-juridică, de supraveghere și control de stat, precum și a altor funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică. [...]

Considerăm că lipsa instituirii clare a statutului Agenției și a statutului angajaților (de funcționari publici) constituie un vid normativ (lacună de drept), ce creează incertitudine privind ambiguitatea procedurilor administrative, neclaritate la asigurarea drepturilor și la îndeplinirea obligațiilor, incertitudine la realizarea atribuțiilor de către persoanele responsabile din cadrul Agenției. Acești factori de risc generează derogări interpretative care pot favoriza și încuraja sau facilita actele de corupție, făcând imposibilă tragerea la răspundere a angajaților Agenției, deoarece formularea statutului specialistului în cadrul Agenției, precum și a unor atribuții permit interpretări și derogări discreționare și abuzive ce depășesc cadrul legal.

**Într-o altă ordine de idei**, în rezultatul analizei operaționale efectuate de către Centrul Național Anticorupție în privința angajaților Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor se constată că:

- majoritatea angajaților sunt angajați prin cumul, care concomitent exercită munca de bază în cadrul altor entități publice și/sau private.
- unii angajați ai Agenției dețin direct sau prin intermediul persoanelor apropiate entități economice private, specializate în lucrări de proiectare inclusiv a obiectelor atribuite la categoria de monumente.
- într-un alt caz au fost efectuate plăți salariale pentru exercitarea funcției de specialist prin cumul, care concomitent desfășura munca remunerată la 2-3 locuri de bază și alte 18 locuri prin cumul.

Astfel, se constată unele suspiciuni privitor la respectarea legislației muncii și a intereselor personale, iar acest fapt poate fi generat din lipsa reglementărilor privind statutul de funcționar public al angajatului Agenției.

**Se concluzionează:**

- normele cu privire la statutul Agenției, inclusiv a angajaților sunt lacunare și incerte.
- de la instituire și până în prezent denumirea Agenției a fost schimbată în mod repetat, iar potrivit ultimelor modificări aceasta fiind denumită „**Agencia de Inspectare a Monumentelor**”. Cu toate acestea, se stabilește că indiferent de modificările legislative intervenite în denumire, pe parcursul anilor, în actele normative secundare și departamentale, inclusiv în documentele de constituire și înregistrare a persoanei juridice denumirea entității rămâne a fi „**Agencia de Inspectare și Restaurare a Monumentelor**”, conform primului act de constituire (HG nr.1114 din 25.09.2006) și a Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor (Ordinul MTC nr.232 din 02.08.2010).
- Referitor la punerea în executare a art.16<sup>1</sup> alin.(2) al Legii nr.1530/1993, care stipulează că Agenția „activează în baza unui regulament aprobat de Guvern”, se constată că aceste prevederi primare așa și nu au fost puse în executare.

Acest fapt, contravine prevederilor primare și art.14 al Legii cu privire la actele normative, nr.100/2017 prin care se reglementează faptul că Guvernul adoptă hotărâri de Guvern pentru organizarea executării legilor. Mai mult, alin.(2) al aceluia articol al Legii nr.100/2017, prevede că relațiile sociale care necesită o reglementare detaliată se

stabilesc prin regulamente, instrucțiuni, statute, reguli, metodologii, aprobate prin hotărâre de Guvern.

Astfel, până în momentul inițierii evaluării integrității instituționale (28.12.2022), Regulamentul de activitate al Agenției nu a fost aprobat prin HG, entitatea activând în baza unui Regulament aprobat în anul 2010 de către Ministerul Culturii și Turismului, care se atestă a fi caduc.

- Modificările frecvente operate în cadru legislativ privind atribuțiile generale ale Agenției și lipsa ajustării, și punerii în executare a prevederilor primare, a generat și generează o serie de factori de corupție, precum: *concurența normelor de drept, lacune de drept, atribuții improprii statutului entității publice, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, ambiguitatea procedurilor administrative etc.*

**Pericolul acestor factori de risc generează incertitudine și ineficiență la organizarea și funcționarea activității entității publice din subordinea ministerului. Totodată, se observă că degradarea și demolarea monumentelor a perpetuat, nefiind remarcat rolul și intervenția Agenției în protejarea și stoparea demolării monumentelor istorice.**

### 1.3. Inspectare, control și supraveghere în domeniul ocrotirii monumentelor

Potrivit art.16<sup>1</sup> alin.(1) al Legii nr.1530/1993, **Agenția de Inspectare a Monumentelor asigură:**

- inspectarea în teren a monumentelor și a zonelor lor de protecție, a șantierelor de intervenție asupra acestora,
- controlul și supravegherea respectării legislației în domeniul ocrotirii monumentelor.

Din informațiile prezentate de Agenție (nr.01-05/08 din 26.01.2023), se atestă că au fost realizate:

- în anul **2021 – 41 inspectări;**
- în anul **2022 – 48 de inspectări și 1 control inopinat,** în comun cu AST.

Din analiza cadrului normativ, practicii, discuțiilor și informațiilor prezentate, se stabilesc norme deficitare și lacunare în domeniul ocrotirii monumentelor istorice, în special la realizarea sarcinilor de inspectare, control și supraveghere.

**În acest context, se relevă următoarele deficiente:**

➤ **Ambiguitatea formulării prevederilor art.16<sup>1</sup> alin.(1) al Legii nr.1530/1993,** în ceea ce privește rolul și misiunea Agenției de a „asigura” inspectarea în teren, controlul și supravegherea respectării legislației în domeniul ocrotirii monumentelor. Potrivit cadrului legal, Agenția este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de gestionare a anumitor subdomenii sau sferă din domeniile de activitate a ministerului, însă cuvântul „asigură” în conținutul normei primare distorsionează înțelegerea clară a îndeplinirii acestei funcții de gestionare. Mai mult, sensul acestui cuvânt, poate fi interpretat diferit, atât ca atribuție directă a Agenției sau cu implicare mai multor entități, neavând un rol direct sau o obligație de a exercita sarcinile impuse.

Raportându-ne la **Regulamentul aprobat prin Ordinul nr.232/2010 de care se ghidează în activitate Agenția** și care stabilește expres la **capitolul II** funcțiile Agenției, evidențiem că atribuțiile de inspectare și supraveghere sunt atribuite direct Agenției, pe când cea de control nefiind prevăzută în acest act normativ secundar.

Ambiguitățile descrise supra, generează conflicte de norme, inclusiv atribuții neclare de exercitare, atribuții care admit interpretări abuzive, precum și atribuții paralele.

De menționat că factorii de risc externi generați de ambiguitatea cadrului normativ necorelat, ambiguu sau lacunar, creează premise pentru îndeplinirea necorespunzătoare sau neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu, inclusiv pot admite manifestări de corupție.

Din aceste considerente, se recomandă revizuirea normelor vizate în vederea stabilirii precise a funcțiilor și sferei de activitate a Agenției.

➤ **Confuzie la exercitarea tipurilor de verificări: inspectare, control și supraveghere.** Astfel, în vederea înțelegerii clare a tipurilor și particularităților exercitării atribuției de verificare și protejare a monumentele istorice, din discuțiile purtate cu unul din reprezentanții Agenției, se constată că în practică nu se face nici o **diferențiere între atribuțiile de inspectare, control și supraveghere.**

Așadar, această abordare și interpretare deficitară a normelor juridice, determină o atitudine formală și neglijentă față de atribuțiile funcționale, inclusiv exercitarea defectuoasă a angajamentelor și responsabilităților care derivă din cadrul juridic primar. Acest fapt este confirmat și de informațiile statistice prezentate de către Agenție cu privire la numărul **controalelor** desfășurate. Prin urmare, în anul 2022 Agenția a realizat în comun cu AST doar un singur control, iar acțiuni de **supraveghere** nu au fost realizate. Suplimentar, se menționează că deși actualul cadru normativ reglementează aceste atribuții distinct, la moment, nu este clar care este diferența între control și supraveghere.

➤ **Incoerență și vid normativ cu privire la inspectarea zonelor de protecție**

Analizând și coroborând cadrul normativ primar și secundar, se stabilește că art.16<sup>1</sup> al Legii nr.1530/1993 instituie norme generale privind rolul Agenției de Inspectare a Monumentelor, inclusiv atribuția de inspectare în teren a monumentelor **și a zonelor lor de protecție**, a șantierelor de intervenție asupra acestora.

În prezent, angajații Agenției activează în baza *Ordinului nr.MC nr.232/2010 cu privire la aprobarea Regulamentului de Inspectare și Restaurare a Monumentelor*. În Regulament se regăsesc atribuții similare, însă cu unele diferențe și anume la pct.2.4. și pct.3.1. este reglementat că *Agenția are funcția de bază și dreptul de a „efectua inspectare pe teren a monumentelor istorice, a șantierelor de intervenție asupra lor, întocmi procese-verbale privind contravențiile depistate, de a întocmi rapoarte de serviciu în acest sens, de a înainta MC propuneri privind soluționarea problemelor apărute.”*

În acest context, se constată că obiectul asupra căruia se realizează inspectarea este reglementat diferit în cadrul normativ primar și secundar. Astfel, se constată că „**zonele de protecție a monumentelor**” supuse inspectării potrivit Legii nr.1530/1993, nu se

regăsesc reglementate în regulamentul de activitate. Din aceste considerente, asemenea tipuri de inspectări nu se realizează de fapt.

Așadar, se constată că cadrul normativ secundar nu este ajustat la prevederile actului de nivel superior din domeniul ocrotirii monumentelor, în special privind inspectarea asupra zonelor de protecție ale monumentelor. Totodată, din analiza actelor de constatare, se stabilește că specialiștii în domeniu în cadrul inspectărilor nu se expun asupra acestor zone de protecție a monumentelor.

➤ **Acțiuni diferite și incerte ale specialiștilor în cadrul inspectărilor, în special ce ține de întocmirea procesului-verbal de constatare și actul de inspectare**

Se stabilesc mai multe tipuri de verificări și acte emise în rezultatul inspectărilor, după cum urmează:

- Formularul rapid de evaluare a construcției și dosarul de inventariere a monumentului;
- Procesul-verbal de constatare;
- Act de inspectare și Act de inspectare suplimentar

- **Formularul rapid de evaluare a construcției și dosarul de inventariere a monumentului istoric** – sunt formulare tipizate care se completează în rezultatul inspectărilor pe teren, la fața locului. Acest tip de inspectare se efectuează în scopul investigării veridicității înscrisurilor în Registrul monumentelor, notând cele sesizate în dosar. Concret, aceste formulare conțin date de identificare a monumentului istoric (număr înscris în Registrul de stat), localizarea administrativă, tipul de proprietate a bunului, dreptul de proprietate asupra bunului, datarea monumentului, istoricul, persoanele asociate construcției edificiului; descrierea zonală, a elementelor de peisaj cultural și natural, categorie de arhitectură; stare generală de conservare, stare tehnică a obiectului, documentarea, nivel de clasare, inclusiv se indică autorul dosarului.

- Referitor la **procesele-verbale de constatare** se comunică următoarele deficiențe. În anul 2022 au fost emise circa 10 procese-verbale de constatare. În procesul examinării documentelor privind inspectările realizate de AIM, se atestă o neclaritate și lipsa clară a tipului de act perfectat în rezultatul examinării la fața locului a monumentelor istorice, precum și modalitatea și condițiile de perfectare ale acestui act procesual.

**De exemplu:** Extras al procesului verbal din 28.04.2022

„[...] În urma examinării la fața locului a obiectului s-a constatat că monumentul dat este în proces de demolare de circa 90 la sută, ceea ce permite să conchidem că, de fapt a fost demolat. Pe locul monumentului, se efectuează lucrări avansate de construcție a unei clădiri cu multe nivele și pe o suprafață cu mult mai mare decât suprafața fostei

clădiri-monument. Din inscripțiile de pe fațada șantierului am depistat că este vorba despre un hotel contemporan cu mai multe nivele. Investitorul este indicat SRL: xxx. Autorizația acestui hotel nu a fost prezentată. În procesul inspectării s-a stabilit că prin edificarea acestui hotel s-a încălcat grav Legea nr.1530 din 1993 privind ocrotirea monumentelor și Legea nr.163 din 2010 privind autorizația executării lucrărilor de construcție. Judecând din cele stabilite de către specialistul Agenției pe exterior, putem constata că acest monument a fost supus demolării în proporții de 90 la sută neautorizate.”

Așadar, studiind condițiile de formă și fond ale *proceselor verbale de constatare* emise de AIM, se atestă următoarele: temeiul efectuării inspectărilor constituie adresarea MC; actul este scris în formă liberă, emis pe antetul instituției în scris, conține număr, dată și semnat de către director și un specialist din cadrul Agenției. La fel, din conținutul actului, se menționează expres obiectul - monumentul supus inspectării, adresa și numărul din Registrul Monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.1531-XII din 22 iunie 1993. Totodată, se indică expres ce au constatat specialiștii în urma examinării obiectului, iar în majoritatea cazurilor se atestă că monumentul istoric este demolat total sau parțial.

Astfel, constatările AIM expuse în procesele-verbale de constatare, redau o informație despre starea monumentului istoric, dar care nu generează acțiuni concrete și efecte juridice de constrângere și de stopare a persoanelor care execută acțiuni de demolare și distrugere a monumentelor istorice. Mai mult, se atestă constatări și trimiteri generale și defectuoase, nefiind indicate expres prevederile și faptele prezumate a fi încălcate.

**Din discuțiile cu reprezentanții Agenției și din analiza cadrului normativ, se atestă lipsa instrumentelor clare și complete, acțiuni incerte și fără rezultat ale Agenției și a altor organe abilitate în vederea examinării și constrângerii persoanelor de rea credință care acționează ilegal asupra monumentelor istorice.**

- Mai mult, se stabilește că în anul 2022, de către directorul general interimar al Agenției a fost aprobat Ordinul nr. 09 din 21.07.2022 privind documentarea verificărilor efectuate cu ieșirea la fața locului. Acest act stabilește că toate inspectările efectuate de către colaboratorii Agenției, atât în cadrul controalelor planificate/inopinate a activității de întreprinzător efectuate în comun cu Agenția de Supraveghere Tehnică, cât și în cadrul altor examinări și verificări, vor demara cu întocmirea obligatorie a unui act de inspectare, fiind anexat și formularul modele al acestui act. În conținutul Ordinului sunt redată instrucțiuni de completare a actului de inspectare. Ordinul are drept scop evidența și documentarea inspectărilor cu ieșirea în teren ale colaboratorilor Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, pentru efectuarea constatărilor și a cercetărilor la fața locului, examinării petițiilor,

demersurilor și solicitărilor de la persoane fizice și juridice, eliberării avizelor, coordonărilor, inclusiv privind, recepția patrimoniului imobil, în conformitate cu prevederile:

- Ordinului MC nr.232/2010 cu privire la aprobarea Regulamentului Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor;
- Legii privind ocrotirea monumentelor, nr.1530/1993;
- Codului contravențional al Republicii Moldova, nr.218/2008;
- HG cu privire la aprobarea Regulamentului de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente, nr.285/1996.

Astfel, se concluzionează că deși în anul 2022 s-a aprobat *Ordinul nr. 09 privind documentarea verificărilor efectuate cu ieșirea la fața locului* prin care au fost instituite norme care prevăd organizarea procesului operațional privind documentarea verificărilor efectuate cu ieșirea la fața locului, implementarea acestuia este una deficitară. Corespunzător, persistă riscul ca aceste norme să nu producă efecte juridice, iar entitatea să nu-și atingă obiectivele pentru care a fost instituită.

➤ **Controlul desfășurat de către AIM de comun cu Agenția de Supraveghere Tehnică este unul ambiguu și nu produce rezultate de impact (juridic, economic). Totodată, această atribuție se atestă a fi una confuză și inaplicabilă.**

La art.16/1 alin. (3) al Legii nr.1530/1993 se prevede că „*Orice verificare și solicitare de informații cu privire la monumentele de istorie, artă și arhitectură și zonele lor de protecție, care se încadrează în noțiunea de control de stat potrivit Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, în raport cu agenții economici, vor fi efectuate doar în comun cu Agenția pentru Supraveghere Tehnică, conform Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător*”.

Din discuțiile purtate cu reprezentanții Agenției, se stabilește că acest tip de control întâmpină dificultăți de ordin legislativ și procedural. Din acest considerente, în adresa **Cancelariei de Stat** au fost înaintate un șir de demersuri (*nr.01-05/05 din 24.01.2023, nr.01-05/22 din 25.07.2022 și nr.01-05/60 din 31.10.2022*) privind necesitatea ajustării cadrului legislativ în scopul îmbunătățirii procedurii de efectuare a controlului comun cu AST și posibilitatea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, inclusiv efectuate ședințe de lucru cu reprezentanții **Agencției de Supraveghere Tehnică**.

În acest context, Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, relevă faptul că „*În vederea exercitării atribuțiilor de serviciu și anume efectuarea inspectării de teren a monumentelor istorice, a șantierelor de intervenție asupra lor și a altor construcții*”

*și zonele de protecții ale acestora, datorită faptului că în unele situații în care AIRM are nevoie stringentă de a interveni imediat în sector pentru stoparea intervențiilor neautorizate la monumente de arhitectură (obiecte ale patrimoniului național/local), inițierea procedurii descrise de Legea nr.131/2012 nu ține de obiectul inspectării și creează situații incerte, de aceea, se propune adăugarea AIRM la excepțiile legii prin modificarea art.1, alin.(4) al legii nr.131/2012 privind controalele de stat asupra activității de întreprinzător, și completarea acestuia cu lit.g) „Agenției de Inspectare a Monumentelor”.*

*Prin urmare, pentru a nu avea divergențe între legi, se solicită analizarea excluderii art.16<sup>1</sup>, alin. (3) din Legea nr.1530/1993 și modificarea art.21 din al Legii nr.721 din 02.02.1996 privind calitatea în construcții.*

*Într-o altă ordine de idei, ca și alternativă la exceptarea AIRM din Legea nr.131/2012, rugăm să vă expuneți asupra procedurii legale privind controlul asupra activității de întreprinzător în comun cu Agenția pentru Supraveghere Tehnică, conform art.16<sup>1</sup> alin.(3) a Legii din 1530/1993, art.21 alin.(1<sup>1</sup>) a Legii nr.721/1996 prin prisma art.17 și 21 ale Legii nr.131/2012, luând în considerație că AIRM nu este înscrisă în Anexa „Lista organelor de control și domeniile aferente acestora” a aceleiași legi.*

*Să se determine modul în care va avea loc verificarea actelor de recepție finală prezentate spre înregistrare către Agenția Servicii Publice și corectitudinea acestora, luând în considerație faptul că Agenția Servicii Publice (ASP) în domeniul cadastrului bunurilor imobile este reglementată de Legea Cadastrului Bunurilor Imobile nr.1543/1998 și constă în recepția lucrărilor cadastrale, înregistrarea bunurilor imobile și drepturilor asupra lor în baza documentelor prevăzute de legislație și furnizarea informațiilor din cadastru. ASP nu participă la recepția construcțiilor și nu verifică respectarea cadrului normativ în procesul recepției construcțiilor. De asemenea, ar fi fost binevenit ca ASP să facă notări cu referire la importanța monumentului (monument de categorie națională sau locală).*

*Totodată, solicităm respectuos organizarea unei ședințe de lucru cu invitarea tuturor părților interesate.”.*

Din discuțiile cu reprezentanții Agenției și din informațiile analizate, se determină că deficiențele abordate mai sus, au fost remise în repetate rânduri entității publice responsabile de supravegherea controalelor de stat, dar care nu au fost soluționate, astfel, problemele și incertitudinile întâmpinate în procesul de exercitare a atribuțiilor persistă și în prezent.

- **Referitor la colaborarea Agenției de Inspectare a Monumentelor cu Agenția de Supraveghere Tehnică în vederea realizării controlului comun asupra monumentelor istorice**, se atestă că au fost careva încercări de a pune în practică prevederile legale, însă rezultatele au fost minime, iar careva performanțe nu au fost atinse.

În acest sens, de menționat că pe parcursul anului 2022, de către Agenție, de comun cu AST a fost realizat doar **un control inopinat**.

Acest fapt, demonstrează ineficiența activităților desfășurate în vederea realizării atribuției vizate. Din aceste considerente, inclusiv în vederea clarificării sarcinilor fiecărei instituții publice implicate la efectuarea controlului asupra monumentele istorice și a zonelor lor de protecție, aceste atribuții necesită a fi revizuite.

Totodată, se remarcă faptul că în cadrul Proiectului Twinning UE, implementat între Italia și Moldova, a fost elaborat în anul 2018 un studiu privind evaluarea situației actuale a agențiilor de implementare.

În acest studiu, la Componenta 2 „*Creșterea capacității administrative și de management a Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor și a Agenției naționale ce Arheologie, precum și a oficiilor culturale ale Ministerului Culturii și a altor părți interesate relevante*”, a fost evaluată situația actuală a mai multor agenții de implementare, inclusiv a Agenției de Supraveghere Tehnică.

***Potrivit Studiului realizat în anul 2018, elaborat pentru Proiectul Twinning al UE, implementat între Italia și Moldova în cadrul Componentei 2, Activitatea 2.1 „Evaluarea situației curente a agențiilor de implementare” referitor la Agenția de Supraveghere Tehnică, se relevă că:***

În procesul de reformare a acestei instituții, a fost întreprinsă o încercare de a include în competențele noii Agenții și sarcinile privind inspectia și supravegherea proiectelor și a lucrărilor asupra monumentelor protejate. HG nu conține dispoziții în acest sens, cu toate că acestea, nu este exclus ca sarcinile pe șantierele de monumente sau zone protejate să poată fi transmise în competența noii Agenții de Supraveghere Tehnică, în special dacă AIRM continuă să rămână neoperatională. Deși este regretabil faptul că **AIRM nu este, în prezent, în măsură să-și îndeplinească sarcinile principale de inspectare din cauza lipsei de personal cu un background tehnic adecvat**, absorbția potențială a sarcinilor AIRM de către AST nu ar rezolva problema unei monitorizări adecvate a monumentelor istorice, deoarece personalul AST nu dispune de o pregătire specifică în sectorul sau în patrimoniul cultural și monumente istorice și, prin urmare, nu este pregătit să abordeze riscurile specifice reprezentate de încălcările legislației

privind protecția monumentelor istorice sau a monumentelor din spațiul public. **Aceste riscuri includ pierderea valorii culturale, integritatea și autenticitatea ca monumente istoric** și nu ca o construcție simplă. Evaluarea acestui tip de riscuri și impacturi necesită o expertiză specifică care trebuie dezvoltată și împărtășită. În plus, AST este o agenție subordonată Ministerului Economiei și Infrastructurii, a cărei misiune nu ține de protecția și promovarea patrimoniului cultural.

Pe de altă parte, AIRM – și viitoarea NAMSI – poate stabili forme de colaborare/cooperare cu AST, în special în ceea ce privește elaborarea mecanismelor de inspecție comună pentru a aborda în mod coordonat încălcările autorizației, a avizului Consiliului și a proiectelor aprobate.

**Se concluzionează că problemele identificate în anul 2018 de experții internaționali sunt valabile și în prezent, deoarece în domeniul ocrotirii monumentelor istorice din punct de vedere legislativ, normativ și instituțional nu au fost operate modificări de îmbunătățire a situației.**

**Totodată, se menționează că cadrul normativ privind realizarea verificărilor și inspectărilor în teren a monumentelor istorice este deficitar, lacunar și ambiguu, fapt ce periclitează realizarea acestei atribuții. În acest sens, se constată că procedurile de inspectare sunt defectuoase și neuniforme, fapt ce generează confuzie asupra ocrotirii reale a monumentelor istorice din partea instituțiilor statului.**

Mai mult, se remarcă că lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative constituie repere favorabile la generarea riscurilor de corupție, cum ar fi: abuzul de serviciu, depășirea atribuțiilor de serviciu, favoritismul (protecționismul), corupere activă, luare de mită și fals în acte publice.

**Se recomandă, în vederea eliminării practicii neconforme și distorsionate la efectuarea controlului/inspectării la monumentele istorice, să fie revizuit cadrul normativ și aprobate instrucțiuni/reguli uniforme, coerente și conforme legislației primare, pentru organizarea și desfășurarea activității specialiștilor.**

## 1.4. Emiterea prescripțiilor de către Agenția de Inspectare a Monumentelor

În rezultatul analizei legislației și vizitelor de documentare, se atestă că Agenția emite:

- 1) Prescripții de sistare a lucrărilor ilegale la monumentele și în zonele lor de protecție;
- 2) Prescripții cu privire la lichidarea neregulilor constatate.

➤ **Prescripții de sistare a lucrărilor ilegale la monumentele și în zonele lor de protecție**

În anul 2022, potrivit informațiilor prezentate, **Agenția a emis 2 (două) prescripții** privind sistarea lucrărilor ilegale la monumentele istorice și în zonele lor de protecție.

Evaluând cadrul normativ în domeniul protecției monumentelor în ceea ce privește emiterea prescripțiilor de către Agenție, se constată următoarele.

Potrivit art.16/1 alin.(1) al Legii nr.1530/1993, se stabilește că „*Agenția de Inspectare a Monumentelor asigură emiterea prescripțiilor de sistare a lucrărilor ilegale la monumentele și în zonele lor de protecție.*”. În context, această atribuție este confuză, deoarece formularea este ambiguă și nu denotă clar în ce constă acțiunea de a „**asigura**” emiterea prescripțiilor de sistare a lucrărilor ilegale la monumentele și în zonele lor de protecție.

Totodată, examinând funcțiile Agenției, stipulate în Regulamentul aprobat prin Ordinul MC nr.232/2010, se statuează la pct.2.16 „*Eliberează prescripții obligatorii privind sistarea lucrărilor de excavare, construcție, reconstrucție, conservare, restaurare, amenajare etc., efectuarea cărora poate prejudicia stabilitatea, autenticitatea, integritatea edificiilor și construcțiilor cu statut de monument și, după caz, sistarea lucrărilor de construcție nouă și excavare în zona de protecție a monumentelor și orașelor istorice protejate.*”

În contextul normelor vizate, se constată că procedura de „*eliberare a prescripțiilor privind sistarea lucrărilor de excavare, construcție, reconstrucție, conservare, restaurare, amenajare*” este reglementată ambiguu și poate genera atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice, inclusiv abuzuri. Cu atât mai mult că aceste norme nu au fost armonizate cu legislația specială care reglementează procedura de suspendare a activității de întreprinzător ca măsură restrictivă.

Într-o altă ordine de idei se menționează că sintagma „*sistarea lucrărilor*” este echivocă și poartă un caracter confuz. Astfel, nu este clar cum se realizează de fapt procesul de sistare a unor lucrări în cazul în care sunt desfășurate neautorizat de persoane fizice sau juridice.

De menționat că în privința monumentelor istorice și a zonelor lor de protecție pot fi admise acțiuni ilegale, atât **de către persoane fizice cât și juridice**, care practică activitatea de întreprinzător.

Cu toate acestea, legislația privind protecția monumentelor nu face nici o diferențiere în ceea ce privește categoria acestor subiecți. Referitor la persoanele care practică activitatea de întreprinzător actuala legislație prevede unele reglementări speciale care prevăd sistarea activității acestora în cazul admiterii unor încălcări aferente monumentelor istorice și a zonelor lor de protecție.

Examinând reglementările normelor art.17 alin.(2) al Legii nr.235/2006 pct.2.16 inclusiv ale Ordinului MC nr.232/2010 privind „*sistarea lucrărilor*” și coroborându-le cu prevederile Legii nr.235/2006, Legii nr.160/2011 și Legii nr.131/2012, se stabilește că acestea sunt lacunare și excesive.

În vederea argumentării acestei afirmații, se relevă următoarele:

- **Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, nr.235/2006**, evidențiază că suspendarea activității de întreprinzător reprezintă sistarea temporară a valabilității și/sau retragerea licenței/autorizației pentru activitatea de întreprinzător, fapt ce are ca efect imposibilitatea continuării acestei activități la nivel de întreprindere sau de unitate funcțională autorizată a acesteia. Astfel, se suspendă/încetează efectele juridice ale actului permisiv emis de către autoritatea publică abilitată prin lege în condiții strict definite.

În conformitate cu art.17 alin.(2) al Legii nr.235/2006, se statuează că activitatea de întreprinzător poate fi suspendată prin hotărâre judecătorească, adoptată în temeiul legii. În cazurile prevăzute expres de lege, activitatea de întreprinzător poate fi suspendată, cu adresarea ulterioară în instanța de judecată a autorității care a dispus suspendarea. Astfel, organul de control poate suspenda activitatea de întreprinzător doar în baza unei hotărâri a instanței de judecată.

- **Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, nr.160/2011.** Prevederile art.16/1 alin.(1) din Legea nr.1530/1993, stabilesc dreptul

de a asigura emiterea prescripțiilor de sistare a lucrărilor ilegale la monumente și în zonele lor de protecție, însă acestea nu sunt corelate cu art.10 al Legii nr.160/2011, care indică expres că valabilitatea actului permisiv poate fi suspendată în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător (*art.10 al Legii nr.160/2011*) și retragerea actului permisiv în alte cazuri decât cele prevăzute la alin.(1) din prezentul articol se efectuează în conformitate cu prevederile Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător (*art.11 al Legii nr.160/2011*).

- **potrivit Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, nr.131/2012**, agentul public are dreptul doar să ceară existența actului permisiv (art.2) și să nu admită afectarea și/sau suspendarea activității persoanei supuse controlului (art.3 și art.27).

Astfel, art.27 al Legii nr.131/2012 stabilește, la general, că organele de control și colaboratorii acestora li se interzice, în procesul realizării funcțiilor de control, să afecteze funcționarea normală a persoanei supuse controlului și/sau să întreprindă măsuri ce vor conduce la suspendarea completă sau temporară a activității acesteia, dar cu excepția cazurilor de încălcări foarte grave, în sensul prezentei legi, care necesită aplicarea măsurilor restrictive corespunzătoare.

Într-o altă ordine de idei, se evidențiază că suspendarea completă sau temporară a activității poate avea loc doar în cazul **încălcărilor foarte grave**, iar în Legea nr.1530/93 și alte acte normative aferente domeniului protecției monumentelor istorice nu se specifică acest fapt, ceea ce poate determina agenții publici interesați să abuzeze de aceste lacune. Astfel, persistă riscul ca agenții publici să emită discreționar și abuziv prescripții de suspendare sau încetare a activității ca măsură de constrângere a agenților economici. Situație, care ar putea admite inclusiv manifestări de corupție.

Totodată, analizând cadrul normativ secundare din domeniu, prin prisma actelor expuse mai sus, evidențiem următoarele divergențe. Deși, la pct. 2.16. din Regulamentul Agenției, aprobat prin Ordinul 232/2010 se stabilește că Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor exercită atribuția de bază de a elibera prescripții obligatorii privind sistarea lucrărilor, în fișele de post ale angajaților Agenției nu este stabilită această sarcină. Astfel, din cele expuse mai sus, se denotă formulare ambigue și echivocă a acestei atribuții, fapt ce poate admite interpretări abuzive.

În concluzie, reglementarea neclară, insuficientă și neuniformă a funcției de asigurare a emiterii prescripțiilor generează *conflicte normative interne și externe, formulare ambiguă* care admite aplicare obscură a procedurii de emiterie a prescripțiilor; *atribuții excesive și improprii* de a suspenda și înceta activitatea persoanelor cu activitate de întreprinzător. Acești factori de risc pot facilita săvârșirea actelor de corupție, făcând imposibilă tragerea la răspundere pentru abuz de serviciu, depășirea atribuțiilor de serviciu și favoritism, deoarece formularea normelor primare și secundare permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal aferent procedurii de inspectare și control.

➤ **Prescripții cu privire la lichidarea neregulilor constatate**

Evaluând activitatea și documentele emise de Agenție, au fost identificate un șir de prescripții emise în anul 2022 privind nereguli constatate asupra monumentelor de către specialiștii Agenției.

Examinând conținutul prescripțiilor se atestă confuzii privind legalitatea și dreptul/obligția emiterii acestor prescripții. Prin urmare, în baza Ordinului ministrului Educației, Culturii și Cercetării al RM nr.101 din 30.01.2019 „Cu privire la aprobarea instrucțiunilor”, este aprobat formularul prescripției cu privire la lichidarea neregulilor constatate, obligatorii spre executare (conform Anexei nr.3) și Instrucțiunea cu privire la modalitatea de întocmire a prescripției cu privire la lichidarea neregulilor constatate (conform Anexei nr.4).

Studiind Instrucțiunea, se determină că : „este elaborată în conformitate cu prevederile Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24 octombrie 2008 și ale Codului fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997”, fapt ce generează confuzie privind tangența și coroborarea atribuțiilor Agenției de Inspectarea a Monumentelor cu prevederile Codului fiscal și contravențional la care se face referire.

Respectiv, prescripțiile sunt completate pe formulare tipărite, cu numere de identificare individuale și repartizate specialiștilor Agenției, conform unei evidențe. Examinând prescripțiile emise, se stabilește că acestea conțin: număr, dată, se indică locul încheierii, calitatea și numele agentului constatat, persoana fizică, numele prenumele, domiciliu/funcția, denumirea deplină a obiectivului inspectat, neregulile constatate, termenii de înlăturare și numele persoanei care a primit spre executare.

Concret, din fabulele prescripțiilor, se atestă o completare șablonată a neregulilor constatate, fiind modificată doar denumirea monumentului, vezi extrasul.

### **Extras din prescripțiile cu privire la lichidarea neregulilor constatate:**

La „Neregulile constatate” se indică că: *În urma inspecției și examinării edificiului aflat XXXX s-a constatat montarea panourilor de publicitate pe fațada clădirii și anume în golul geamului.*

*Ca urmare s-a încălcat Legea nr.1530 din 22.06.1993 privind ocrotirea monumentelor. În rezultat acțiunea dată poate fi considerată ca act de deteriorare a monumentelor de categorie locală.*

*Se solicită: Demontarea panoului publicitar în termen de 60 de zile. De anunțat în scris AIRM despre măsurile întreprinse; Nerespectarea prescripției duce la răspundere contravențională.”*

Nereguli constatate	Termeni de înlăturare stabiliți
<i>În urma inspecției și examinării edificiului aflat pe str. Maria Cotariu nr. 11, mun. Chișinău se constată montarea panourilor de publicitate pe fațada clădirii și anume în golul geamului.</i>	<i>Se solicită: Demontarea panoului publicitar în termen de 60 zile.</i>
<i>Ca urmare s-a încălcat Legea nr. 1530 din 22.06.1993, privind ocrotirea monumentelor.</i>	<i>De anunțat în scris AIRM despre măsurile întreprinse.</i>
<i>În rezultat acțiunea dată poate fi considerată ca act de deteriorare a monumentului de categorie locală.</i>	<i>Nerespectarea prescripției duce la răspundere contravențională.</i>

Astfel, urmare celor prezentate supra se stabilește lipsa indicării clare și exprese a temeiului juridic privind fapta încălcată și răspunderea juridică. Se fac trimiteri defectuoase și generale la normele legale: „s-a încălcat legea nr.1530” și „duce la răspundere contravențională”, fapt ce generează lipsa responsabilității clare pentru încălcările admise și temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii contravenționale, precum și lipsa sancțiunilor clare pentru încălcarea prevederilor legale.

Mai mult, se atestă lipsa motivelor de drept care ar justifica emiterea prescripțiilor pentru plasarea panourilor de publicitate pe monumentele istorice, precum și nivelul de pregătire a specialiștilor Agenției în ceea ce privește identificarea, expunerea clară și precisă a faptelor încălcate. Luând în considerare lipsa și neclaritatea aplicării procedurii administrative privind emiterea prescripțiilor pentru plasarea neconformă a publicității pe monumentele istorice, se identifică riscul abuzului și depășirii atribuțiilor de serviciu.

Se concluzionează că mecanismul de emitere și punere în executare a prescripțiilor de către Agenție, este unul ambiguu și deficitar.

## 1.5. Procedura contravențională

*Procedura contravențională* conține norme procedurale și este mecanismul de aplicare a normelor materiale prevăzute de partea specială a Codului contravențional. *Procesul contravențional* este activitatea desfășurată de autoritatea competentă, cu participarea părților și a altor persoane titulare de drepturi și de obligații, având ca scop constatarea contravenției, examinarea și soluționarea cauzei contravenționale, constatarea cauzelor și condițiilor care au contribuit la săvârșirea contravenției.

Potrivit art.16/1 alin.(1) al Legii nr.1530/21993, Agencia asigură întocmirea proceselor-verbale, în caz de constatare a încălcărilor. Totodată, pct.2.4 și pct.3.1. ale Regulamentului (Ordinul nr.232/2010) prevăd funcția de bază și dreptul Agenției de a întocmi procese verbale privind contravențiile depistate.

Prin urmare, art.423/8 alin.(1) din Codul contravențional, nr.218/24.10.2008 (în continuare - CC) stabilește expres că **Agencia de Inspectare a Monumentelor** constată contravențiile prevăzute la art.74 alin.(3)–(7), (9)–(11) și la art.74 alin.(3)–(5).

Din conținutul normelor, **se denotă o incoerență normativă** privind atribuția Agenției de a constata contravențiile în conformitate cu CC, deoarece Legea nr.1530/21993 instituie că **Agencia asigură**, iar Regulamentul prevede că are funcția și dreptul de a întocmi procese-verbale contravenționale.

Totodată, se menționează că reprezentantul autorității publice care soluționează, în limitele competenței sale, cauza contravențională în modul prevăzut de legislație, se numește agent constator. În acest sens, sunt în drept să constate contravenții și să încheie procese-verbale din cadrul Agenției de Inspectare a Monumentelor: *directorul general, directorul adjunct și specialiștii Agenției*, care au dreptul potrivit art.74 alin.(3)–(7), (9)–(11) CC, pentru bunurile de patrimoniu cultural – monumente de istorie și cultură de categorie națională sau monumente de for public de categoria A, și la art.74 alin.(3)–(5), pentru monumente de for public de categoria A.

În context, se specifică că monumentele de for public sunt clasate, în funcție de importanța sau semnificația lor, în două categorii: categoria A – monumente cu statut național de protecție și categoria B – monumente cu statut local de protecție, *potrivit art.3 al Legii monumentelor de for public, nr. 192/30.09.2011.*

Într-o altă ordine de idei, se menționează că Legea nr.131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, reglementează că procesul contravențional nu poate fi pornit, iar dacă a fost pornit, nu poate fi efectuat și va fi

încetat în cazul în care fapta a fost constatată în cadrul controlului de stat asupra activității de întreprinzător și nu reprezintă încălcare gravă sau foarte gravă.

Pornind de la aceste reglementări, inclusiv ținând cont de deficiențele și lacunele aferente controlului asupra monumentelor istorice, constatăm că și procedura contravențională este una defectuoasă.

**Astfel, pe de o parte controlul de stat asupra monumentelor istorice necesar a fi desfășurat în procesul de realizare a interesului public, nu și-a atins obiectivele, iar pe de altă parte se atestă că și procedura contravențională este una deficitară, realizată neconform. Aceste constatări ne demonstrează despre ineficiența activității Agenției pe domeniul de competență, iar sarcinile reale care trebuiau realizate devin incerte, afectând astfel stabilitatea administrativă și scopul instituirii unei asemenea entități.**

În continuare, analizând încălcările ce vizează contravențiile din domeniul protecției monumentelor, se atestă reglementări insuficiente, inclusiv lipsa diferențierii clare a categoriilor de încălcărilor din punct de vedere a gravității și anume: minore, grave și foarte grave în vederea calificării și identificării corecte a încălcărilor în rezultatul inspectărilor și controalelor. De menționat că constatarea faptei contravenționale și începerea procesului contravențional în cadrul controlului/inspectărilor de către agentul constator, ar trebui să se ghideze de următoarele principii: legalității, imparțialității, corectitudinii și aplicării uniforme a încălcărilor, inclusiv cele grave și foarte grave pentru a le califica contravențional sau penal. Însă, și în acest sens, se atestă o neclaritate privitor la încadrarea faptelor în dependență de nivelul de gravitate.

Acest, vid normativ poate să ofere posibilitatea agenților constatori, să constate discreționar, după „intima convingere” gravitatea faptei și să încheie sau nu acte contravenționale. În acest caz, există riscul ca specialiștii Agenției în rezultatul unor inspectări, să favorizeze sau să defavorizeze pe unii subiecți contravenienți, într-un mod abuziv și discreționar, în dependență de interesul urmărit (material, politic, răzbuinare, constrângeri ș.a.).

***Se recomandă*** instituirea unor reglementări/instrucțiuni care să diferențieze categoriile de încălcări: minore, grave și foarte grave, în vederea calificării uniforme a gravității încălcărilor pentru aplicarea corectă a sancțiunilor, inclusiv în cadrul inspectărilor și controalelor la monumentele istorice.

Într-o altă ordine de idei, se menționează că potrivit opiniei Agenției, *normele art.74 alin.(3)–(7), (9)–(11) CC privind bunurile de patrimoniu cultural – monumente de istorie și cultură de categorie națională sau monumente de for public de categoria A, inclusiv privind monumente de for public de categoria A, generează confuzie în ceea*

ce privește calitatea contravenientului, și anume: persoană fizică care nemijlocit execută lucrările, intervențiile neautorizate; compania care acționează în calitate de antreprenor/executor al lucrărilor, intervențiilor; proprietarul imobilului. Situația expusă ar constitui un impediment în exercitarea atribuțiilor de către Agenție.

Analizând aceste reglementări se atestă că Codul contravențional reglementează clar sancțiunile pentru încălcarea legislației cu privire la patrimoniul cultural, patrimoniul arheologic sau monumentele de for public, în acest sens fiind reglementată mărimea amenzilor aplicate persoanelor fizice, juridice dar și persoanei cu funcție de răspundere. Astfel, în sarcina Agenției era stabilirea persoanei care a săvârșit cu intenție sau din imprudență fapta prevăzută de legea contravențională, locul și timpul săvârșirii ei, circumstanțele cauzei care au importanță pentru stabilirea faptelor și consecințelor lor juridice, evaluarea eventualelor pagube cauzate de contravenție. Cu toate acestea, Agenția s-a eschivat de la exercitarea atribuțiilor sale în acest sens, făcând trimitere la imperfecțiunile cadrului normativ în vigoare.

**În concluzie, Agenția nu a utilizat efectiv instrumentele legale și funcționale pentru documentarea, prevenirea și contracararea încălcărilor în domeniul patrimoniului cultural, arheologic sau a monumentele de for public.**

Complementar, din informațiile prezentate de către Agenție (la data de 26.01.2023), se stabilește că specialiștii din cadrul entității, în anul 2022 au întocmit **două (2) procese verbale privind contravențiile.**

Examinând procesele-verbale nr.00008 din 23.09.2022 și nr.000012 din 28.09.2022, se constată că ambele contravenții sunt încadrate juridic în baza art.74 alin.(4) din CC – intervenții neautorizate la monumentul istoric.

Articolul 423/8, alin.(5) al CC stipulează că: „*Procesele-verbale cu privire la contravenții se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente.*”

Prin urmare, studiind portalul instanțelor de judecată, se stabilește că de către instanță a fost examinat în ședință publică doar o cauză contravențională<sup>2</sup>, în baza art.74 alin.(1) CC.

În acest caz, instanța de judecată constată că prin procesul verbal cu privire la contravenție, încheiat de Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor în urma examinării obiectivului amplasat pe str. xxx s-a constatat că, XXX execută lucrări neautorizate asupra obiectivului cu statut de monument de categorie locală, înregistrat cu nr.18 (casă de raport) în Registrul monumentelor istorice de categorie locală mun. Chișinău, astfel, fiind încălcată Legea nr.1530 privind ocrotirea monumentelor și prevederile art.74 CC. De menționat că în temeiul art.395 CC, materialul

---

<sup>2</sup> [https://jc.instante.justice.md/ro/pigd\\_integration/pdf/46b223f5-4cb7-4b17-9dd5-e05989e34c45](https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/46b223f5-4cb7-4b17-9dd5-e05989e34c45)

contravențional acumulat, a fost remis în instanță spre examinare și aplicare a sancțiunii contravenționale.

***Din conținutul Hotărârii judecătorești din 15.12.2022, s-a stabilit că:***

- *potrivit procesului verbal contravențional, contravenientul execută lucrări neautorizate asupra obiectivului cu statut de monument de categorie locală;*
- *contravenientul a susținut că a efectuat lucrări de vopsire a fațadei casei, care-i aparține cu drept de proprietate, iar despre faptul că acest imobil are statut de monument istoric nu a cunoscut, deoarece Primăria Chișinău era obligată să noteze în Registrul bunurilor imobile informația despre acest fapt.*
- *reprezentantul Agenției (agentul constator) în ședința de judecată nu s-a prezentat și nu a comunicat motivele neprezentării sale, potrivit art.455 alin.(4) CC;*
- *conform procesului-verbal cu privire la contravenție și materialele anexate la cauză, rezultă că agentul constator a încheiat procesul-verbal cu privire la contravenție odată cu emiterea prescripției la 23 septembrie 2022, prin care solicită stoparea lucrărilor de construcție până la ajustarea documentației în conformitate cu legislația.*
- *în cadrul examinării cauzei de către instanța de judecată, s-a stabilit că agentul constator nu a oferit făptuitorului un termen pentru îndeplinirea acțiunilor de remediere a încălcărilor, ceea ce duce la concluzia că procesul-verbal cu privire la contravenție a fost încheiat cu ignorarea prevederilor legale. Așadar, procesul-verbal poate fi încheiat doar în cazul neconformării contravenientului cu cerințele legale și nerealizarea măsurilor de remediere în termenul stabilit. În această ordine de idei, instanța reține că constatarea faptei contravenționale a avut loc prin încălcarea ordinii procedurale stabilită la art.46/1 CC.*
- *în final, instanța de judecată, călăuzindu-se de prevederile art.art.46/1 alin.(10), 442-442 și 460-462 din CC, a hotărât anularea procesului-verbal cu privire la contravenție în privința contravenientului xxx în baza art.74 alin.(4) CC ca fiind ilegal cu încetarea procesului contravențional.*

În acest sens, se menționează că potrivit art.46/1 CC, *planul de remediere reprezintă o anexă la procesul-verbal cu privire la contravenție, în care agentul constator stabilește, cu titlu de recomandare, măsuri de remediere și termenul realizării acestora în vederea conformării contravenientului cu cerințele legislației. Planul de remediere este întocmit și anexat de către agentul constator la procesul-verbal cu privire la contravenție prin care s-a constatat contravenția în rezultatul controlului de stat efectuat de către organele abilitate cu funcții de control, conform Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. În cazul întocmirii unui*

*plan de remediere, nu se aplică sancțiuni contravenționale, inclusiv sancțiuni complementare, până la expirarea termenului de remediere.*

Totodată, de menționat că în sensul art.46/1 alin.(5) CC, *agentul constator nu întocmește un plan de remediere în cazul în care: contravenientul înlătură imediat încălcarea constatată; în termen de 3 luni de la data realizării unei măsuri de remediere din planul de remediere, contravenientul săvârșește din nou contravenția pentru care aceasta a fost stabilită; contravenientului i-au fost emise prescripții pentru aceleași încălcări de către organul de control, conform Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, iar acesta nu le-a executat în termenul stabilit; încălcarea este iremediabilă.*

În concluzie, procedura de remediere a unor încălcări care constituie contravenții, prevăzută de CC a fost neglijată și a reprezentat unul din temeiurile de anulare a procesului-verbal cu privire la contravenție. În aceste circumstanțe, inclusiv ținând cont de cele constate de instanța de judecată, activitatea Agenției pe acest domeniu de competență poate fi calificată ca ineficientă, neperformantă și fără impact semnificativ asupra procesului de ocrotire a monumentelor.

Ținând cont de deficiențele procedurale constatate de instanța de judecată, se concluzionează că agenții constatori din cadrul Agenției nu sunt suficient de pregătiți în aplicarea procedurii contravenționale. În acest context, **se recomandă instruirea angajaților care au statut de agent constator în domeniul contravențional și sunt împuterniciți cu atribuții de constatare a încălcărilor legislației cu privire la patrimoniul cultural, patrimoniul arheologic, monumentele de for public.**

Suplimentar, se relevă faptul că în anul 2022, AIRM a prezentat Ministerului Culturii un Raport cu privire la aplicarea art.74 Codul Contravențional al RM (01-01-13 din 16.02.2022), prin care informează că AIRM a constatat mai multe contravenții, și anume demolări, deteriorări, intervenții, mutilări, vandalizări și neexploatări sau neîntrețineri corespunzătoare a obiectivelor înscrise în Registrul Monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.1531-XII din 22 iunie 1993.

Totodată, fiind menționat că procedura contravențională **este puțin aplicată** de către AIRM din motiv că amenzile sunt simbolice. Din aceste considerente, procesele-verbale de constatare sunt expediate Procuraturii pentru a fi examinate după competență, în conformitate cu art.199<sup>1</sup> Codul Penal al RM „*Deteriorarea sau distrugerea bunurilor de patrimoniu cultural*”. Însă, și la aplicarea acestui articol, persoanele abilitate întâmpină dificultăți la calcularea prejudiciului cauzat, deoarece

lipsesc experți în acest domeniu, adică persoane profesioniste în stabilirea prejudiciului cauzat statului în rezultatul distrugerii sau deteriorării monumentului istoric.

*Raportul vizat, este redat mai jos*

MINISTERUL  
CULTURII AL REPUBLICII MOLDOVA

AGENȚIA DE INSPECTARE  
ȘI RESTAURARE A MONUMENTELOR

MD 2033, mun. Chișinău, str. Sfântul Țării, 8  
tel/fax 022233159,  
e-mail: airmpatrimoniul@gmail.com



MINISTRY OF CULTURE OF THE  
REPUBLIC OF MOLDOVA

AGENCY FOR INSPECTION AND  
RESTORATION OF MONUMENTS

MD 2033, Chișinău, Sfântul Țării, 8, street  
phone/fax 022233159,  
e-mail: airmpatrimoniul@gmail.com

La nr. \_\_\_\_\_ din \_\_\_\_\_

Nr. 01-01/73 din 16.02.2022

**Secretarului de Stat al Ministerului Culturii**  
**Domnului Budeci Ion**

*Piața Marii Adunări Naționale, 1, mun. Chișinău*

### **Raport cu privire la aplicarea art. 74 Codul Contravențional al Republicii Moldova**

Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor a examinat adresarea Ministerului Culturii, cu referire la aplicarea art. 74 Codul Contravențional al Republicii Moldova, și comunică următoarele.

În perioada activității AIRM, a constatat mai multe contravenții (demolări, deteriorare, intervenții, mutilări, vandalizări, și neexploatarea sau neîntreținerea corespunzătoare), a obiectivelor înscrise în Registrul Monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.1531-XII din 22 iunie 1993.

Ca urmare a acestor contravenții se regăsesc în prevederile art. 74 Cod Contravențional al Republicii Moldova, încălcarea legislației cu privire la patrimoniul cultural și monumentele de for public, deci ar fi rezonabil să fie întocmite procese verbale cu privire la contravenție și transmise instanței de judecată pentru examinare.

Vă comunicăm, că această procedură este puțin aplicată de către AIRM din motiv că, amenziile care se regăsesc aici sunt simbolice, art. 74 este generalizat și combinat, se refera la mai multe domenii de profil, nu este specializat concret după entități.

Deci de către AIRM, la depistarea contravențiilor descrise mai sus, se întocmește un Proces verbal de constatare, se anexează materialele, probe, și dosarul este redirecționat Procuraturii pentru a fi examinat după competență, și anume Articolul 199<sup>1</sup>, Cod Penal al Republicii Moldova, Deteriorarea sau distrugerea bunurilor de patrimoniu cultural. Aici la fel sunt lacune, Articolul 199<sup>1</sup>, se referă mai mult la siturile arheologice, majoritatea cazurilor sunt soldate cu încetarea urmăririi penale din lisa săvârșirii faptei, des se ajunge la astfel de hotărâri din diverse motive, cum am spus mai devreme acest articol se referă mai mult la situri arheologice, un alt motiv este lipsa experților în acest domeniu care pot stabili prejudiciul adus Statului, totodată cum poate fi stabilit prejudiciul dacă aceste obiective nu au preț, sunt unciiale în felul sau, și greșeala nu poate fi reparată. Chiar dacă monumentul se va reconstitui acesta va fi doar o replică.

Prin urmare vă comunicăm, că AIRM este dispusă să pregătească propuneri la schimbarea Articolul 74 Cod Contravențional al Republicii Moldova, și Articolul 199<sup>1</sup>, Cod Penal al Republicii Moldova, pentru aplicare eficientă și capabilă a acestor Legi.

*Cu respect,*



**Chiriac Serghei,**  
**Director General Interimar**

➤ Luând în considerare deficiențele normative și atribuțiile confuze prin care se admit interpretări discreționare, se atestă că Agenția în rezultatul inspectărilor pe teren a monumentelor istorice și a depistării încălcărilor, **nu aplică contravenții potrivit legii**, dar întocmește un proces-verbal de constatare și **sesizează Poliția și Procuratura Generală**.

*În continuare, este prezentată o scrisoare adresată Ministerului Culturii privind acțiunile întreprinse în rezultatul unor inspectări.*

**Spre exemplu:** Într-un demers adresat ministrului Culturii (nr.01-01/113 din 29.07.2022) Agenția de Inspectare și Restaurare a monumentelor, informează despre acțiunile întreprinse la dresese indicate:

- str. București, 62/Vlaicu Pârcălab nr.37, mun. Chișinău – a fost efectuată inspectare pe teren și s-a constatat lipsa monumentului, s-a întocmit proces-verbal nr.07/2022 din 03.05.2022 și expediat Procuraturii Generale, împreună cu materialele cazului;

- str. Tricolorului 32 și str-la Teatrului, 3, mun. Chișinău – a fost efectuată inspectare pe teren și s-a constatat lipsa monumentului, s-a întocmit proces-verbal nr.07<sup>1</sup>/2022 din 03.06.2022 și expediat Procuraturii Generale, împreună cu materialele cazului;

- str. Tricolorului 34, mun. Chișinău – a fost efectuată inspectare pe teren și s-a constatat lipsa monumentului, s-a întocmit proces-verbal nr.08/2022 din 03.06.2022 și expediat Procuraturii Generale, împreună cu materialele cazului;

- str. Mitropolitul Bănulescu-Bodoni, 1, mun. Chișinău – a fost realizată inspectarea pe teren, s-a constatat lipsa monumentului, s-a întocmit proces-verbal nr.06/2022 din 28.04.2022 și expediat Procuraturii Generale, împreună cu materialele cazului;

- str. Alexandru cel Bun, 47, mun. Chișinău – a fost efectuată inspectarea pe teren, s-a constatat demolarea în proporție de 90 % a monumentului, întocmit procesul verbal nr.06<sup>1</sup>/2022 din 28.04.2022 și expediat Procuraturii Generale, împreună cu materialele cazului.

În context, se prezintă un exemplu de scrisoare adresată Procuraturii Generale de către Agenție privind informarea despre lipsa unui monument istoric, care este înregistrat în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat. Totodată, fiind solicitat ajutorul în vederea tragerii la răspundere a persoanelor fizice și juridice care au cauzat prejudiciu prin demolarea monumentului istoric.

MINISTERUL  
CULTURII AL REPUBLICII MOLDOVA

AGENȚIA DE INSPECTARE  
ȘI RESTAURARE A MONUMENTELOR

MD 2033, mun. Chișinău, str. Sfântul Țării, 8  
tel/fax 022233159,  
e-mail: airmpatrimoniul@gmail.com



MINISTRY OF CULTURE OF THE  
REPUBLIC OF MOLDOVA

AGENCY FOR INSPECTION AND  
RESTORATION OF MONUMENTS

MD 2033, Chișinău, Sfântul Țării, 8, street  
phone/fax 022233159,  
e-mail: airmpatrimoniul@gmail.com

La nr. \_\_\_\_\_ din \_\_\_\_\_

Nr. DFC/196 din 17.06.2022

*Procuratura Generală a Republicii Moldova,*  
Bulevardul Ștefan cel Mare, 73, mun. Chișinău

*Ministerul Culturii al Republicii Moldova*  
(pentru informație)  
or. Chișinău, Piața Marii Adunări Naționale, 1

Prin prezenta, Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor vă informează, că la data de 03 iunie, 2022, în urma inspectării obiectului, casă individuală din str. Tricolorului nr. 34, mun. Chișinău s-a constatat următoarele:

Pe adresa dată **monumentul în cauză ( casă individuală ), înregistrat** în Registrul Monumentelor Republicii Moldova Ocrotite de Stat, înscris cu numărul 172, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1531-XII din 22 iunie 1993. **este lipsă, ceia ce ne permite să afirmăm că obiectul dat a fost supus demolării.**

Totodată, vă comunicăm că la moment pe aceasta adresă sunt executate lucrări de construcție a unei clădiri cu multe nivele. Aceste lucrări se desfășoară cu încălcări grave ale documentației de proiect. Se construiesc mai multe nivele decât prevede proiectului aprobat. Acest fapt ne permite, fără echivoc, stabilirea distrugerii integrității și autenticității bunului patrimoniu de categorie națională, fapt ce contravine prevederilor Legii 1530 din 22 iunie 1993, privind ocrotirea monumentelor.

Drept urmare celor constatate, Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor solicita ajutorul Procuraturii Generale a Republicii Moldova în vederea atragerii la răspundere a persoanelor fizice și juridice care au pricinuit daune prin demolare a unui monument istoric.

Ca urmare persoanele vinovate, urmează să restituie pagubele în modul stabilit de legislație, și anume prin aplicarea art. 199 prim Cod Penal al Republicii Moldova, "deteriorarea sau distrugerea bunurilor de patrimoniu cultural".

Anexat procesul verbal de constatare, fotografiile de la fața locului și alte acte.

Subsecvent, din analiza diferitor sesizări în adresa Agenției, se remarcă și colaborarea cu Inspectoratul General al Poliției al MAI în cadrul exercitării urmăririi penale pe anumite cauze penale care vizează deteriorarea și distrugerea bunurilor din patrimoniul cultural ș.a. La fel, se determină necesitatea de a efectua evaluări în scopul stabilirii prejudiciului și a măsurii deteriorării edificiilor cu statut de monument istoric de categorie națională.

Din analiza cadrului normativ, inclusiv din discuțiile purtate cu reprezentanții Agenției și conținutul Raportului de mai sus, se concluzionează următoarele deficiențe la aplicarea prevederilor contravenționale:

- formulări ambigui și diferite privitor la rolul Agenției în procesul contravențional, precum entitatea „asigură” sau „are funcția de bază”; „are dreptul de a întocmi procese verbale contravenționale” sau „constată contravențiile și încheie procese-

*verbale contravenționale*”. Pericolul acestor formulări defectuoase, provoacă interpretări discreționare și apariția practicilor vicioase.

- lipsa diferențierii clare a categoriilor de încălcări din punct de vedere a gravității faptei încălcate;
- întocmirea unui număr minim de procese-verbale contravenționale;
- lipsa cunoașterii sau aplicarea deficitară a normelor juridice de către agenții constatatori la întocmirea proceselor-verbale contravenționale și a respectărilor normelor procesuale contravenționale;
- neprezentarea în instanța de judecată a reprezentantului Agenției în vederea apărării și susținerii din procesul verbal contravențional încheiat, acest fapt denotă lipsa de interes și loialitate față de instituția în care activează, precum și neexercitarea sarcinilor de serviciu;
- afirmație confuză privind neaplicarea procedurii contravenționale „*din motivul că amenzile sunt simbolice*” etc.

În context, sunt identificați următorii factorii de risc: concurența normelor de drept, trimiteri defectuoase, lipsa și ambiguitatea aplicării procedurii contravenționale și atribuții care admit derogări și interpretări abuzive care pot genera riscuri de corupție, cum ar fi: ***riscul coruperii pasive/active; riscul traficului de influență; riscul abuzului de serviciu; riscul neglijenței în serviciu, riscul favoritismului etc.***

## 1.6. Evaluarea prejudiciului adus bunurilor de patrimoniu cultural

Conform legislației, monumentele sau componentele sale **se consideră prejudiciate** în cazul în care **au fost total sau parțial demolate, degradate sau mutilate** în rezultatul acțiunii sau inacțiunii umane.

Prejudiciul adus monumentului se stabilește în urma evaluării costului lucrărilor de elaborare a documentației de proiect de restaurare sau de reconstituire a monumentului sau a componentelor lui și a costului executării practice a lucrărilor proiectate.

Subsecvent, la art.54 din Legea nr.1530/1993, se stipulează că: *„Mărimea amenzii și altor sancțiuni pecuniare, precum și suma despăgubirilor, se stabilesc de instanța de judecată și de alte organe competente, pornindu-se de la măsura în care este avariat sau distrus monumentul, conform evaluării efectuate de direcțiile respective ale Ministerului Culturii.”*

Totodată, la art.46 alin.(3) al legii menționate, se prevede că *„Metodologia de evaluare a prejudiciului adus monumentelor se aprobă prin ordinul ministrului culturii”*.

Deși în anul 2014, prin ordinul ministrului Culturii nr.306 din 12.12.2014 a fost aprobată *Metodologia pentru evaluarea financiară a prejudiciului adus bunurilor de patrimoniu cultural construit (monumente istorice)*, aceasta este inaplicabilă, deoarece conține norme prea generale în vedere evaluării exacte a prejudiciului adus monumentelor istorice.

Respectiv, Metodologia prevede că evaluarea financiară a prejudiciului adus (premeditat, din neglijență sau neștiință) bunurilor de patrimoniu cultural construit se operează în cazul:

- a) distrugerii monumentelor sau a părților lor componente/constitutive (clădiri, construcții auxiliare, ziduri, elemente de amenajare a terenului, spații verzi etc.);
- b) mutilării/modificări ilegale prin schimbarea formei, volumetriei, materialelor, dimensiunilor, structurii fațadelor, acoperișurilor, interioarelor monumentelor sau părților lor componente, elementelor structurale, tencuielilor, elementelor de tâmplărie, feronerie, de decor interior și exterior etc, precum și mutilării/modificării prin construcție ilegală, pe terenul monumentului, a noi clădiri, anexe și dependințe.

În sensul legislației în vigoare din domeniul protejării patrimoniului cultural, intervenții ilegale asupra monumentelor istorice se consideră cele care nu dispun de avizul structurilor specializate ale Ministerului Culturii (pentru bunuri cu statut de monument de categorie națională sau pentru bunuri situate în zone construite cu statut de monument de categorie națională).

Evaluarea financiară a prejudiciului adus se realizează **în funcție de următoarele criterii:**

- Evaluarea costurilor de reconstituire a monumentului istoric sau a părților lui componente, distruse sau mutilate/modificate, prin aducerea acestuia/acestora la forma și structura anterioară intervenției ilegale.
- Evaluarea costurilor demolării construcțiilor ilegale de pe teritoriul monumentului și aducerea terenului afectat la starea anterioară intervenției ilegale.

**Analizând prevederile Metodologiei, inclusiv criteriile de evaluare a costurilor** se atestă norme generale care nu descriu concret și coerent modalitatea calculării nivelului de distrugere și deteriorare a monumentelor istorice în vederea calculării precise a prejudiciului adus patrimoniului cultural. Normele prea generale, generează confuzie și discreții în aplicare.

Mai mult, analizând clauza de adoptare a Metodologiei, se distinge că aceasta nu a fost armonizată cu actele normative de nivel superior în temeiul cărora a fost aprobată, mai mult, în actualul cadru normativ nu se mai regăsesc următoarele reglementări:

- art.57 al *Legii 1530/1993 privind ocrotirea monumentelor* - **abrogat prin Legea nr.12 din 21.01.2022, în vigoare 25.02.2022;**
- pct.6 alin.(5) al Hotărârii Guvernului nr.696 din 19.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Culturii (cu modificările și completările ulterioare). **HG nr.696 din 19.11.2009 a fost abrogată integral prin HG nr.147 din 25.08.2021.**

**Așadar, se stabilește că temeiurile normative indicate în Metodologie sunt caduce și perimate ca urmare a abrogării art.57 al Legii 1530/1993 și a HG nr.696/2009.**

În vederea punerii în aplicare a prevederilor de mai sus, reprezentanții Agenției susțin că întâmpină dificultăți la **calcularea prejudiciului**. Din aceste considerente, în repetate rânduri, au fost înaintate solicitări către organele de control (Procuratură, organul de urmărire penală), privind explicarea/descrierea punerii în executare a *art.54 al Legii 1530/1993 privind ocrotirea monumentelor*.

Totodată, în una din solicitările adresate Ministerului Culturii, au fost reliefate un șir de întrebări care descriu deficiențele cu care se confruntă în activitate Agenția la aplicarea art.54 al Legii nr.1530/1993, inclusiv necesitatea de ajustare a cadrului legislativ în scopul îmbunătățirii procesului de lucru și posibilității îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, și anume:

- Este sau nu o metodologie care stabilește calculul prejudiciului adus unui monument în urma intervențiilor, elaborată și aprobată conform art.46 alin.(2) și (3) ?
- Dacă nu este, cine va elabora această metodologie, care vor fi criteriile de calcul și vor evalua prejudiciul (economisti, experți patrimoniu) ?
- Este sau nu un cont bancar pe care va fi posibil stocarea și gestionarea acestor amenzi ?
- Se vor folosi aceste amenzi drept bază financiară pentru conservarea, restaurarea monumentelor ce se distrug din cauza lipsei de finanțare ?

Totodată, în rezultatul analizei sesizărilor și petițiilor adresate Agenției de Inspectare a Monumentelor, se remarcă solicitări (*de exemplu: Inspectoratul de Poliție Buiucani al MAI din 27.06.2022*) privind efectuarea evaluării în scopul stabilirii măsurii în care este avariat (deteriorat) edificiul cu statut de monument de categorie națională.

Analizând cadrul normativ din domeniul protecției monumentelor, în special entitatea publică responsabilă de evaluarea prejudiciului adus monumentelor istorice, se constată că doar la art.54 al legii menționate, stipulează că evaluarea se efectuează de către direcțiile Ministerului Culturii. Totodată, analizând Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției, se stabilește că această atribuție nu ține de competența Agenției de Inspectare a Monumentelor.

În altă ordine de idei, se remarcă că în general, legislația națională în domeniul construcțiilor se bazează pe conceptul de calitate, dar nu există prevederi pentru a evalua calitatea intervenției asupra monumentului istoric.

Asigurarea calității conservării patrimoniului cultural, prin instrumente adecvate, ar fi un rezultat excelent pentru reducerea nivelurilor de pierderi culturale înregistrate astăzi. În special se observă o atenție redusă în conținutul comportamentului de proiect, ce ține de analiza și faza de cunoaștere, ca fundamentală pentru obținerea unei protecții corecte a valoricilor culturale ale obiectului.

Cu cât specialiștii vor fi mai bine instruiți și competenți, și vor deține instrumente clare de protecție a monumentelor cu atât vor fi mai puține intervenții de demolare, distrugere și dispariție a patrimoniului cultural.

În rezultat, se stabilește că reglementările privind „**evaluarea prejudiciul adus monumentelor istorice**” sunt echivoce și neaplicabile. Însă, ambiguitatea procedurii administrative de evaluare a prejudiciului, periclitează tragerea la răspundere a persoanelor care au demolat, degradat sau mutilat monumentele istorice.

**Se recomandă:**

- 1) să fie aprobată o nouă Metodologie de evaluare financiară a prejudiciului adus monumentelor istorice în vederea punerii în aplicare a temeiurilor legale în vigoare;
- 2) să fie stabilit expres entitatea/subdiviziunea responsabilă de evaluare a prejudiciului;
- 3) instruirea specialiștilor în evaluarea prejudiciilor aduse bunurilor de patrimoniu cultural construit. Astfel, încât să genereze coerență în executarea normelor în acest domeniu și să asigure protejarea monumentelor istorice.

În altă ordine de idei, analizând articolul „*Analiza cadrului legislativ și normativ în construcții privind evaluarea și intervenția la clădirile patrimoniului cultural istoric*”, se remarcă unele deficiențe care în mod direct afectează activitatea specialiștilor Agenției și nu în ultimul rând protecția patrimoniului cultural al Republicii Moldova.

Prin urmare în opinia autorului<sup>3</sup>, se enunță următoarele: „*până în prezent Republica Moldova nu are documente normative naționale, care să reglementeze metode de investigare și intervenție, utilizând materiale și tehnici în lucrări de conservare și restaurare a patrimoniului cultural. Deși au fost elaborate, în perioada anilor 2012-2018, douăsprezece Indicatoare de norme de deviz, ce țin de calculul lucrărilor de restaurare a obiectelor patrimoniului cultural, acestea nu acoperă necesitățile domeniului. De asemenea, lipsesc norme și prescripții adoptate de Ministerul Culturii pentru executarea lucrărilor de conservare și restaurare.*”

În acest sens trebuie să se promoveze studii și cercetări pentru a investiga diferitele caracteristici ale clădirilor tradiționale moldovenești, pentru a defini transformările compatibile sau incompatibile, datorită adaptării la normativele actuale.

Cu referire la patrimoniului istoric, trebuie stabilite drept obiective specifice perfecționarea cadrului legislativ și normativ în conformitatea cu cerințele standardelor europene. Astfel, în contextul Eurocodurilor ce țin de proiectarea structurilor de zidărie și a structurilor pentru rezistență la cutremur.

Deși în Republica Moldova au fost adoptate un șir de standarde europene în calitatea de naționale, din seria „Conservarea patrimoniului cultural” și „Conservarea bunurilor culturale”<sup>4</sup>, ce țin de caracterizarea materialelor utilizate la restaurarea patrimoniului cultural, metode de măsurare și încercare a acestora, metode de protecție a suprafețelor, proceduri și instrumente pentru lucrări de restaurare, se atestă o aplicare timidă a acestor a de către specialiști.

Astfel, se atestă că deficiențele din domeniul protecției și conservării monumentelor istorice sunt mult mai complexe, variate și aprofundate, dar tergiversarea luării de măsuri concrete duce doar la agravarea și degradarea monumentelor istorice.

---

<sup>3</sup> Gheorghe CROITORU, ORCID ID:0000-0001-6289-8897

<sup>4</sup> Catalog de standarde. Institutul de Standardizare din Moldova (ISM) [https://shop.standard.md/ro/search\\_standards](https://shop.standard.md/ro/search_standards)

## II. IMPLEMENTAREA MĂSURILOR DE ASIGURARE A INTEGRITĂȚII INSTITUȚIONALE

Evaluarea implementării măsurilor de asigurare a integrității instituționale în cadrul Agenției de Inspectare a Monumentelor se realizează prin **prisma Legii integrității, nr.82/2017** și altor acte normative aferente, precum și a informațiilor prezentate în acest sens.

Legea menționată, instituite 14 măsuri de asigurare a integrității instituționale în vederea cultivării climatului de integritate instituțională. Subsecvent, se evidențiază că responsabilitatea pentru cultivarea integrității instituționale, aparține conducătorului și fiecărui agent public, potrivit art.10 alin.(2) al Legii nr.82/2017.

Totodată, alin.(4) al aceluiași articol, stipulează că nerealizarea măsurilor atrage răspunderea disciplinară, indiferent de survenirea altor forme de răspundere juridică (contravențională, penală). Astfel, toți agenții publici trebuie să cunoască, conștientizeze și să respecte prevederile legale care au drept scop asigurarea integrității profesionale și instituționale în cadrul entității publice în care activează.

Suplimentar, se menționează că potrivit art.43 alin.(1) al Legii nr.82/2017, lipsa integrității în sectorul public conduce la săvârșirea actelor de corupție și a celor conexe acestora și atrage răspunderea, după caz, disciplinară, civilă, contravențională sau penală.

Mai mult, la art.313<sup>8</sup> al Codului contravențional, este stipulat că *neluarea de către conducătorul entității publice a măsurilor de asigurare a integrității în cadrul entității publice stabilite de Legea integrității nr. 82/2017, se sancționează cu amendă de la 120 la 200 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere cu sau fără privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate sau de a deține anumite funcții pe un termen de la 6 luni la un an.*

Conform Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor, Agenția este o instituție specializată și subordonată Ministerului Culturii, care activează în baza unui regulament aprobat de Guvern. Contrar acestor prevederi, entitatea își desfășoară activitatea în baza unui Regulament, aprobat prin Ordinul ministrului Culturii și Turismului nr.232/2010, care nu prevede expres că angajații Agenției sunt funcționari publici.

Așadar, se citează demersul Agenției nr.01-05/08 din 26.02.2023 și informațiile redată în *Inventarul măsurilor de consolidare a integrității instituționale în cadrul Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor*, precum și alte informații accesate din date deschise, întru justificarea neimplementării măsurilor de asigurare a integrității.

Prin urmare, din conținutul răspunsului oficial al Agenției (scrisoarea nr.01-05/08 din 26.01.2023) se relevă că „Agenția de Inspectarea și Restaurare a Monumentelor **nu este o autoritate publică care acționează în regim de putere publică în senul Legii nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.** Astfel, potrivit Hotărârii Guvernului nr.1114 din 25.09.2006 cu privire la crearea Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, Ordinul Ministerului Culturii nr.232 din 02.08.2010 cu privire la aprobarea Regulamentului Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, în competențele instituției publice au delegate atribuții privind inspectarea, controlul și supravegherea respectării legislației în domeniul ocrotirii monumentelor. Potrivit actelor enunțate, nici directorul și nici angajații instituției nu sunt funcționari publici și nu dețin funcții publice în sensul legii nominalizate.”

Din argumentele prezentate la subcapitolul 1.2. „Aspecte generale privind statutul Agenției și a angajaților”, se determină faptul că deși angajații Agenției nu sunt funcționari publici conform reglementărilor Legii nr.158/2008, aceștia sunt atribuiți la categoria de **agenți publici** potrivit Legii nr.82/2017.

**În continuare se va reda fiecare măsură de asigurare a integrității instituționale, reglementată de art.10-24 din Legea integrității nr.82/2017, precum și nivelul de implementare a acestora.**

## **2.1. Angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională**

Potrivit art.11 alin. (1) al Legii integrității nr. 82/2017 „(1) Angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici”.

Luând în considerare prevederile citate, se stabilește că angajații Agenției cad sub incidența acestei legi, cu toate că sunt angajați conform rigorilor Codului Muncii.

Din analiza „Listei de inventariere” prezentată de Agenție, se stabilește că:

- nu a fost aprobat un act special (Regulament) care să stabilească regulile de organizare și desfășurare a concursului de angajare și promovare în funcție;
- nu a fost emis nici un ordin privind instituirea Comisiei de concurs și nici numirea persoanelor responsabile de organizarea și desfășurarea concursului în cadrul Agenției și asigurarea condițiilor necesare activității acestei Comisii;

**În perioada anului 2021-2022,**

- nu a fost organizat nici un concurs pentru suplinirea funcțiilor vacante;
- managerul instituției și adjunctul nu au fost numiți în bază de concurs;
- nu s-a solicitat nici un cazier privind integritatea profesională de la CNA a candidaților la angajare.

Referitor la aspectul ce vizează organizarea concursurilor pentru suplinirea funcțiilor vacante, se menționează art.11 alin.(2) al Legii integrității, care instituie că: „(2) Pentru asigurarea angajării și promovării agenților publici în bază de concurs conform criteriilor de selectare enunțate la alin.(1), conducătorul entității publice are următoarele obligații: a) adoptă actele administrative de stabilire a regulilor de organizare și desfășurare a concursului public în cadrul entității, cu fixarea obligatorie a criteriilor de selectare în bază de merit și de integritate profesională (solicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională, a informației privind stările de incompatibilitate nesoluționate, privind conflictele de interese sancționate și a cazierului judiciar care cuprinde informația despre privarea de dreptul de a ocupa funcții publice)”.

Prevederile citate, pot fi aplicate cu anumite derogări pentru unele categorii de agenți publici. Astfel, potrivit art.11 alin.(3) din Legea integrității, prevederile alin.(1) al aceluiași articol nu se aplică agenților publici care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică și persoanelor din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică [...]. Alte derogări de la prevederile acestui articol sânt permise doar în măsura în care sânt prevăzute de legislația specială care reglementează statutul diferitor categorii de agenți publici, fără a aduce atingere obligației de respectare a criteriului de selectare în bază de integritate profesională prevăzut la alin. (2) lit. a) art.11 al Legii integrității.

La fel, se menționează că în corespundere cu art. 5 din Legea integrității, subiecții care exercită drepturi, obligații și atribuții prevăzute de legea vizată sunt: agenții publici, concurenții electorali și persoanele lor de încredere; entitățile publice, conducătorii entităților publice [...].

În această ordine de idei, se menționează că atât angajații Agenției cât și conducătorii sunt subiecți ai Legii integrității.

Prin urmare, prevederile Legii integrității expuse la art.11 sunt obligatorii pentru agenții publici din cadrul Agenției, chiar dacă sunt angajați conform rigorilor Codului Muncii.

Suplimentar, se evidențiază și normele art. 56 alin.(1) al Codului Muncii, care prevede că: „(1)[...] Încheierea contractului individual de muncă poate fi precedată de circumstanțe specifice (susținerea unui concurs, alegerea în funcție etc.).”

Evaluând situația reală prin prisma prevederilor lit.b)-e) alin.(2) art.11 al Legii integrității, se stabilește că în procesul de angajare nu este afișată informația cu privire la funcția vacantă și condițiile de desfășurare a concursului în incinta entității și nici pe pagina web a Agenției. Totodată, se constată că reglementări concrete privind procedura de organizare și desfășurare a angajărilor în cadrul Agenției nu sunt stabilite.

Actualul context impune necesitatea instituirii unei proceduri operaționale de angajare pe intern, din considerentul transparentizării și uniformizării acestui mecanism, precum și asigurării opozabilității tuturor persoanelor cointeresate.

Privitor la solicitarea cazierelor privind integritatea profesională a candidaților la angajare, se semnalează că până la momentul inițierii evaluării, Agenția nu a solicitat nici un cazier privind integritatea profesională de la CNA. În acest sens, se evidențiază că conducătorul entității publice are obligația să solicite certificatul de cazier privind integritatea profesională, a informației privind stările de incompatibilitate nesoluționate, privind conflictele de interese, conform rigorilor art.11 alin.(2) lit. a) al Legii nr.82/2017.

Astfel, se constată că Agenția nu a respectat prevederile art.11 alin.(2) lit. a) din Legea 82/2017, care se impun la angajarea persoanelor. În mod special, se referă la angajații care au atribuții directe în inspectarea, control și supravegherea legislației în domeniul ocrotirii monumentelor, precum și a celor responsabili de constatarea și aplicarea contravențiilor în domeniul, în vederea evitării angajării agenților publici care pot avea interese obscure sau care nu au dat dovadă de integritate profesională în cadrul testelor de integritate profesională.

În altă ordine de idei, se evidențiază insuficiența și fluctuația resurselor umane, lipsa motivației și capacitatea insuficientă a personalului la exercitarea funcțiilor Agenției.

Așadar, procedura de angajare a salariaților din cadrul Agenției este afectată de prezența factorilor de risc organizaționali/instituționali, generați de lipsa reglementărilor departamentale în acest sens. Stabilirea unui mecanism intern de selectare a angajaților va contribui la instituirea unor reguli unice, transparente și specifice domeniului de activitate, fapt ce ar duce la angajarea/promovarea persoanelor pe criterii de responsabilitate și competență profesională. Mai mult, **transparentizarea procedurii de angajare în funcție va eluda manifestările de corupție la organizarea și desfășurarea concursurilor, inclusiv evitarea favoritismului.**

***Se recomandă:***

- 1) aprobarea actului departamental cu privire la reglementarea procedurii de angajare prin concurs a personalului în cadrul Agenției;*
- 2) solicitarea obligatorie de la CNA a certificatului de cazier privind integritatea profesională a candidaților la angajare și promovare în funcție.*

## **2.2. Respectarea regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate**

Exercitarea eficientă și dezinteresată a atribuțiilor agentului public este incompatibilă cu alte funcții, calități sau activități, cu excepția celor stabilite de Constituție sau legi organice. Întru evitarea promovării intereselor personale și asigurarea respectării interesului public, agentul public care ocupă o funcție publică respectă restricția de desfășurare a activității profesionale în raporturi ierarhice nemijlocite cu o rudă directă sau cu o rudă prin afinitate în cadrul aceleiași entități publice. Activitatea profesională a agentului public care ocupă o funcție publică, se supune limitărilor de publicitate pentru a evita favorizarea entităților din sectorul privat <sup>5</sup>.

În acest context, potrivit art.12 alin.(3) al Legii nr.82/2017 conducătorul Agenției are obligația de a întreprinde măsuri strict determinate în vederea asigurării respectării de către agenții publici din subordine, a regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate.

Potrivit Listei de inventariere, la compartimentul II „Incompatibilități, restricții și limitarea publicității”, Agenția a raportat că în perioada 2021-2022 nu au fost identificate cazuri de incompatibilități și cazuri care au vizat restricții în ierarhie nemijlocite cu rudele directe sau prin afinitate.

<sup>5</sup> Alin.(1), art. 12 al Legii integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al R. Moldova, 229-243/360, 07.07.2017

Așadar, factorii de decizie din cadrul Agenției necesită să asigure în continuare respectarea de către agenții publici din cadrul entității a regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate.

### **2.3. Respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, precum și a conflictelor de interes**

În vederea prevenirii îmbogățirii ilicite a agenților publici și a evitării conflictelor de interes în activitate, precum și în vederea responsabilizării pentru asemenea fapte, agenții publici sânt obligați să depună declarația de avere și interese personale în conformitate cu prevederile *Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale*.<sup>6</sup>

Cu referire la identificarea și tratarea conflictelor de interes, prin prisma obligațiilor atribuite conducătorului, s-a stabilit că potrivit art.14 alin.(2) lit. b) al Legii nr.82/2017, nu a fost instituit Registrul declarațiilor privind conflictele de interes și nici desemnată persoana responsabilă de ținerea acestui Registru.

De menționat că în virtutea statutului de „agent public” desemnat de art.art.3 și 5 ale Legii nr.82/2017, angajații Agenției cad sub incidența art.14 din legea menționată. Situația vizată impune obligația de identificare și tratare a conflictelor de interes de către angajații Agenției. Cu toate acestea, neclaritățile privind statutul angajaților Agenției, creează impedimente în aplicarea corectă a prevederilor normative privind respectarea regimului conflictului de interes.

Astfel, conform informației prezentate de către Agenție, în perioada anilor 2021-2022 nu au fost declarate și, corespunzător, soluționate conflicte de interes reale de către angajații Agenției.

Analizând pe portalului ANI (<https://portal-declaratii.ani.md/>) informațiile privind depunerea declarațiilor de avere și interese de către conducerea Agenției, se atestă că unul din directorii interimari a depus declarația doar la numirea în funcție, dar la eliberare nu se regăsește nicio declarație în acest sens.

Totodată, se semnalează că în rezultatul Analizei operaționale realizate de CNA în privința angajaților Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, a fost

<sup>6</sup> Alin.(1), art. 13 al Legii integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al R. Moldova, 229-243/360, 07.07.2017

identificat faptul că unii angajați desfășoară activități remunerate în entități publice și private.

Astfel, potrivit raportului de analiză operațională, unul din angajații Agenției cu funcție de conducere a înregistrat plăți salariale în cadrul unui SRL afiliat familiei sale, pe perioada deținerii funcției. Mai mult, se menționează că această firmă a fost desemnată câștigătoare la mai multe proceduri de achiziție în domeniul elaborării documentației de proiect, inclusiv la reabilitarea unui Muzeu de Istorie.

Cu toate acestea, în cadrul Agenției nu este instituit registrul conflictelor de interese, respectiv nu este respectat mecanismul privind regimului juridic al conflictelor de interese. Acest fapt, poate genera riscul nedeclarării conflictului de interese în exercitarea atribuțiilor de serviciu, dar și lipsa de imparțialitate, interes și obiectivitate la exercitarea atribuțiilor de serviciu.

### ***Se recomandă:***

- 1) *instituirea registrului de declarare a conflictului de interese în vederea ținerii evidenței declarațiilor conflictelor de interese;*
- 2) *desemnarea persoanei responsabile de ținere a Registrului;*
- 3) *instruirea agenților publici din cadrul Agenției privind declararea conflictului de interese, inclusiv despre sancțiunile prevăzute de legislație.*

## **2.4. Neadmiterea favoritismului**

În vederea asigurării servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate, practicile de favoritism în cadrul entităților publice sunt inadmisibile.<sup>7</sup> Angajații din cadrul Agenției sunt obligați să nu admită acte de favoritism în activitatea sa profesională. Prin „favoritism” se înțelege sprijinul acordat în exercițiul funcției de către agentul public persoanelor fizice sau juridice la soluționarea problemelor acestora, indiferent de motive, care nu este prevăzut de actele normative și care nu întrunește elementele unui conflict de interese sau elementele unei infracțiuni.

Conform art.15 alin. (3) al Legii integrității, conducătorul Agenției este obligat să nu admită cu bună știință practici de favoritism în activitatea profesională a agenților

---

<sup>7</sup> Alin.(1), art. 15 al Legii integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al R. Moldova, 229-243/360, 07.07.2017

publici din cadrul entității pe care o conduce și să denunțe cazurile de favoritism la Centrul Național Anticorupție.

Așadar, se consideră relevant de a institui și implementa această politică de integritate, deoarece atribuțiile angajaților Agenției sunt de inspectare, control și supraveghere a respectării legislației din domeniul ocrotirii monumentelor, potrivit *Metodologiei de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice (Ordinul nr.50/2018)*, pot fi considerate activități sensibile. În acest context, se menționează că angajații în exercitarea funcțiilor pot fi expuși riscului favorizării anumitor interese în cadrul exercitării atribuțiilor sale, în detrimentul interesului public.

***Se recomandă factorilor de decizie:***

- a) să nu admită cu bună știință practici de favoritism în activitatea profesională a agenților publici din entitatea pe care o conduce;*
- b) să denunțe cazurile de favoritism la Centrul Național Anticorupție.*

## **2.5. Respectarea regimului juridic al cadourilor**

Pentru a evita apariția manifestărilor de corupție în activitatea entităților publice, agenților publici le este interzis să solicite sau să accepte cadouri (bunuri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj) care le sânt destinate personal sau familiei lor, dacă oferirea sau acordarea lor este legată direct sau indirect de desfășurarea activităților lor profesionale (cadouri inadmisibile)<sup>8</sup>.

Întru executarea normelor primare este aprobată *HG nr.116/2020 privind regimul juridic al cadourilor*, care determină modul de activitate a Comisiei de evaluare și evidență a cadourilor oferite din politețe sau cu prilejul acțiunilor de protocol și a cadourilor inadmisibile oferite agenților publici.

Potrivit informațiilor furnizate de Agenție, la compartimentul cu privire la respectarea regimului cadourilor, nu au fost întreprinse careva acțiuni.

Luând în considerare obligațiile conducătorului prin prisma art.16 alin. (5) al Legii nr.82/2017, **se recomandă:**

- 1) instituirea unui act departamental cu privire la respectarea regimului juridic al cadourilor în cadrul Agenției;*

---

<sup>8</sup> Alin.(1), art. 16 al Legii integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al R. Moldova, 229-243/360, 07.07.2017

- 2) *instituirea Registrului de evidență a cadourilor admisibile și inadmisibile, în corespundere cu cerințele HG nr.116/2020;*
- 3) *publicarea pe pagina web a Agenției a Registrului cadourilor admisibile.*

## **2.6. Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare**

În vederea asigurării servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate, activitatea profesională a agentului public trebuie să se desfășoare în afara oricăror influențe necorespunzătoare. Mecanismul de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare este reglementat de Guvern<sup>9</sup>.

În vederea implementării acestui mecanism, a fost aprobat Regulamentul-cadru cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare, anexa nr.1 la HG nr.767/2014.

Prin prisma legislației prenotate conducătorul Agenției are obligații expres prevăzute. Astfel, în cadrul evaluării s-a stabilit că:

- nu a fost adoptat un act administrativ de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare
- nu este instituit Registrul influențelor necorespunzătoare și persoana responsabilă de evidență a Registrului.

Luând în considerare atribuțiile Agenției stabile prin lege, există probabilitatea că agenții publici pot fi supuși influențelor necorespunzătoare de către terțe persoane în vederea admiterii unor influențe care ar promova luarea unor decizii în favoarea unor interese obscure.

Astfel, în cadrul entității se constată lipsa implementării acestui mecanism. Această carență, duce la lipsa asigurării agenților publici cu o procedură administrativă coerentă de denunțare a influențelor necorespunzătoare a manifestărilor de corupție.

### ***Se recomandă:***

- 1) *adoptarea unui act administrativ de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare;*
- 2) *instituirea Registrului influențelor necorespunzătoare și persoana responsabilă de evidență a Registrului;*

---

<sup>9</sup> Alin.(1), art. 17 al Legii integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al R. Moldova, 229-243/360, 07.07.2017

- 3) *instruirea și aducerea la cunoștință a angajaților Agenției despre mecanismul de neadmitere, denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare;*
- 4) *supravegherea implementării corespunzătoare de către angajații Agenției acestei măsuri anticorupție care asigură imparțialitatea, integritatea și obiectivitatea la realizarea activității de interes public.*

## **2.7. Neadmiterea, denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate**

Legea integrității stabilește expres obligațiile conducătorului și agentului public pentru neadmiterea manifestărilor de corupție. Mai mult, la acest capitol, se remarcă Legea nr.122/2018 privind avertizorii de integritate (în vigoare din 17.11.2018), reglementează dezvoltările practicilor ilegale din cadrul entităților publice și private, precum și mecanismul de examinare a dezvoltărilor, drepturile avertizorilor de integritate și măsurile de protecție a lor, obligațiile angajatorilor ș.a.

Actul normativ secundar, care pune în aplicare prevederile legii menționate mai sus, este Regulamentul privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvoltărilor practicilor ilegale, aprobat prin HG nr.23/22.01.2020. Acest Regulament stabilește procedura de raportare internă a dezvoltărilor practicilor ilegale de către angajații entităților publice și private, precum și procedura de înregistrare și examinare a dezvoltărilor practicilor ilegale, de recunoaștere în calitate de avertizor de integritate și de aplicare a măsurilor de protecție față de angajații care dezvoltă cu bună-credință și în interes public practicile ilegale interne.

Deși, obligațiile conducătorului și a agenților publici sunt expres stabilite în legislație, se constată din informațiile prezentate de către entitate că aceste măsuri nu sunt realizate. Astfel, în cadrul Agenției nu este elaborat și aprobat vreun act departamental cu privire la organizarea activităților de denunțare a manifestărilor de corupție, de depunere a avertizărilor de integritate și de asigurarea a protecției agenților publici.

### ***Se recomandă:***

- 1) *adoptarea actului administrativ de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare a manifestărilor de corupție, de depunere a avertizărilor de integritate și de asigurarea a protecției agenților publici;*
- 2) *desemnarea structurii specializate responsabile de înregistrarea avertizărilor de integritate;*
- 3) *instituirea Registrului avertizărilor de integritate;*

4) *instruirea agenților publici cu privire la neadmiterea, denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate*

## **2.8. Intoleranța față de incidentele de integritate**

Incidentele de integritate pot fi abateri disciplinare care sunt reglementate prin legile speciale aplicabile categoriilor respective de agenți publici sau, după caz, prin Codul muncii. Totodată, pot constitui incidente de integritate contravențiile și infracțiunile ce sunt prevăzute de Codul contravențional și Codul penal.

În vederea asigurării implementării acestei politici anticorupție, conducătorul entității publice îi sunt instituite expres anumite obligații, la art.19 alin.(2) al Legii nr.82/2017. Astfel, din informațiile prezentate de Agenție, prin prisma obligațiilor stipulate, se atestă că nu a fost aprobat vreun act normativ administrativ cu privire la constituirea Comisiei de disciplină. Mai mult, se determină că în perioada 2021-2022, nu a fost examinată nicio sesizare și nu au fost propuse/aplicate sancțiuni disciplinare vreunui angajat.

*Se propune instruirea angajaților privind respectarea executării conforme a atribuțiilor ce le revin și aducerea la cunoștință despre răspunderea juridică.*

## **2.9. Asigurarea transparenței în procesul decizional și a accesului la informații de interes public**

Regulile cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul decizional sunt prevăzute la Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional și de actele normative ale Guvernului. Potrivit art.10 al Legii menționate, se menționează că autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate. Astfel, consultând pagina Agenției pentru Inspectare a Monumentelor (<https://e-patrimoniu.md/>), se stabilește că aceasta nu conține compartimentul „Transparența”.

Mai mult, pct. 15 al *HG nr.188/2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua internet*, stabilește expres cerințe minime obligatorii a informației ce urmează fi publicată pe paginile oficiale ale autorităților publice în vederea asigurării accesului la informațiile de interes public și sporirii transparenței în

activitatea instituțională. Mai mult, din analiza paginii web a Agenției (<https://e-patrimoniu.md/>), se stabilește că pagina web oficială nu întrunește cerințele minime obligatorii impuse de legislație.

Totodată, și din conținutul HG nr.188/2012, se recomandă Agenției **aducerea în corespundere cu prevederile prezentei hotărâri a paginilor lor oficiale în rețeaua Internet.**

**Privitor la asigurarea accesului la informații de interes public**, se menționează Legea nr.982/2000 privind accesul la informație, care reglementează: a) raporturile dintre furnizorul de informații și persoana fizică și/sau juridică în procesul de asigurare și realizare a dreptului constituțional de acces la informație; b) principiile, condițiile, căile și modul de realizare a accesului la informațiile oficiale, aflate în posesia furnizorilor de informații; e) obligațiile furnizorilor de informații în procesul asigurării accesului la informațiile oficiale; f) modalitatea apărării dreptului de acces la informație. Așadar, această măsură se realizează prin publicarea informațiilor oficiale pe pagina web a entității publice (sau în alt loc accesibil publicului larg) și oferirea răspunsurilor oficiale ca rezultat al solicitărilor de informații și interpelări remise către entitatea publică.

Referitor la publicarea informațiilor oficiale pe pagina web a entității publice, se menționează că entitatea evaluată deține pagină web oficială, fiind prezentate publicului cointeresat informații generale despre Agenție, legislația aferentă domeniului de activitate, câteva publicații și numele angajaților și datele de contact.

Totodată, potrivit art.11 alin. (2), lit. b) și c) din Legea nr.982/2000, se stabilește că în cadrul entității nu a fost aprobat un Regulament cu privire la drepturile și obligațiile funcționarilor în procesul de furnizare a documentelor, informațiilor oficiale, nu este desemnată o persoană responsabilă.

Mai mult, potrivit Inventarului măsurilor de asigurare, se menționează că solicitări privind accesul la informație din partea cetățitorilor au parvenit (a.2021 – 5/2022 - 4) și au fost furnizate și informație solicitată /răspunsuri (a.2021-5 și 2022-3). Astfel, se menționează că mecanismul de furnizare a informațiilor de către Agenție întrunește unele carențe ce poate limita sau periclita accesul la informație despre funcționarea acestei entități publice.

**Se recomandă:** revizuirea și perfecționarea paginii web a Agenției de Inspectare a Monumentelor. elaborarea și aprobarea actului departamental cu privire la drepturile și obligațiile agenților publici în procesul de furnizare a documentelor, informațiilor oficiale și desemnarea și instruirea persoanei responsabile pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale, potrivit art.11 alin. (2), lit. b) și c) din Legea nr.982/2000;

## **2.10. Gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public, a finanțelor rambursabile și nerambursabile**

În vederea aplicării art.22 al Legii integrității nr. 82 din 25.05.2017, este necesar ca conducătorul entității publice și agenții publici să asigure gestionarea alocațiilor bugetare și extrabugetare, să administreze patrimoniul public în baza principiilor bunei guvernări și să garanteze transparența achizițiilor publice, să implementeze sistemului de control intern managerial și să organizeze auditul intern în sectorul public.

Accesând și analizând pagina web a Agenției (17.03.2023), se stabilește că nu sunt publicate informațiile cu privire la:

- Planul de achiziții publice pentru anul 2022 și pentru anii precedenți;
- Darea de seamă privind realizarea achizițiilor publice de mică valoare pentru anul 2022 și pentru anii precedenți;
- Raportul privind executarea contractelor de achiziții publice în perioada 01.01.2021-21.12.2021.

Astfel, se denotă că Agenția nu asigură respectarea regulilor generale de transparență în achiziții publice, prin publicarea pe pagina web oficială a informațiilor cu privire la planul anual al achizițiilor, darea de seamă a achizițiilor publice de mică valoare, precum și raportul de monitorizarea a achizițiilor publice organizate de entitate pe parcursul unui an calendaristic.

## **2.11. Implementarea sistemului de control intern managerial**

Una dintre măsurile eficiente de prevenire a corupției în cadrul entității publice reprezintă implementarea conformă a Sistemului de control intern managerial. În conformitate cu art.15 din *Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern*, *managerul entității publice* este responsabil de organizarea sistemului de management financiar și control în entitatea publică. În acest sens, în conformitate cu art.16 al aceleiași legi, managerul entității publice, în rezultatul autoevaluării, apreciază

organizarea sistemului de control intern managerial și emite anual, pentru anul precedent, o declarație în acest sens.

Astfel, în corespundere cu *pct.4 al Ordinului MF nr.4/2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială*, entitatea publică efectuează autoevaluarea în scopul determinării funcționalității sistemului control intern managerial, aprecierii gradului de conformitate a acestuia cu cadrul normativ în domeniu, elaborării Raportului anual privind controlul intern managerial, precum și emiterii Declarației de răspundere managerială.

Un aspect important la acest capitol constituie implementarea managementului riscurilor, inclusiv a riscurilor de fraudă și corupție. SNCI nr.9 „Managementul riscurilor” din Ordinul MF nr.189/2015 prevede că *„entitatea publică evaluează expunerea la riscuri, generată de posibile evenimente viitoare și determină nivelul acceptabil al riscurilor reziduale. Managerii asigură identificarea, înregistrarea, evaluarea, controlul, monitorizarea și raportarea sistematică a riscurilor, inclusiv a riscurilor de corupție, prin ținerea unui registru al riscurilor. Fiecare subdiviziune structurală autonomă din cadrul entității publice elaborează Registrul riscurilor, care ulterior urmează a fi consolidat în Registrul riscurilor entității publice”*.

Totodată, art.27 din Legea integrității reglementează că:

- *managementul riscurilor de corupție este procesul desfășurat în cadrul entității publice prin care are loc evaluarea internă a riscurilor de corupție în vederea identificării și gestionării riscurilor de corupție aferente activității profesionale.*
- *conducătorul entității publice este responsabil de asigurarea managementului riscurilor de corupție în contextul implementării standardelor de etică și integritate profesională, în condițiile Legii nr.229/2010.*
- *procesul de management al riscurilor de corupție în cadrul entității publice se documentează într-un registru special.*

Reieșind din normele prenotate, pe pagina web a Agenției este plasată Declarația de răspundere managerială pentru anul 2022, la data 28.02.2023.

Potrivit informației prezentate de Agenție (Lista de inventariere), în cadrul acestei entități:

- nu este instituit Registrul riscurilor;
- nu este desemnată o subdiviziune/persoană responsabilă de coordonarea activității de organizare și menținere a controlului intern managerial;

Astfel, s-a constatat că Agenția, nu a asigurat procesul de management al riscurilor, inclusiv a celor de corupție, în corespundere cu cerințele stipulate la *Ordinul Ministerului Finanțelor nr.189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public*.

**Concluzii:** Răspunderea managerială nu implică doar responsabilitatea pentru buna gestiune financiară și performanță la toate nivelele entității publice, ci și obligativitatea gestionării riscurilor, inclusiv a celor de fraudă și corupție, care ar trebui să fie un proces ciclic și continuu. În caz contrar, riscul producerii și tolerării unor manifestări de corupție, ar putea fi unul cu un potențial de materializare.

**Se recomandă:**

- 1) *Implementarea Standardelor Naționale de Control Intern, inclusiv documentarea conformă a riscurilor, integrând și riscurile de fraudă și corupție în Registrul instituțional al riscurilor;*
- 2) *Desemnarea unei persoane responsabile de coordonarea activității de organizare și menținere a controlului intern managerial.*

## **2.12. Respectarea normelor de etică și deontologie**

În vederea instituirii unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și entitatea publică, urmărind scopul creării și menținerii prestigiului, sporirii prestației, eliminării birocrăției și manifestărilor de corupție din cadrul entității publice, conducătorii și agenții publici promovează normele de etică și deontologie în cadrul entității publice [...].<sup>10</sup>

Potrivit *SNCI nr.1 „Etica și integritatea”, aprobat prin ordinul Ministerului Finanțelor nr.189/2015*, entitatea este obligată să asigure faptul că angajații cunosc standardele corespunzătoare de comportament etic, inclusiv reglementările cu privire la prevenirea fraudelor și corupției, raportarea fraudelor și neregularităților, influențelor necorespunzătoare precum și altor încălcări. Mai mult, angajații nu pot avea un comportament integru, dacă nu cunosc standardele etice ce trebuie aplicate.

<sup>10</sup> Alin.(1), art.23 al Legii integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al R. Moldova, 229-243/360, 07.07.2017

Din informațiile prezentate de către Agenție, din Inventarul masurilor de consolidare a integrității, se stabilește că în perioada 2021-2022

- nu au fost organizate careva instruirii cu privire la normele de etică și deontologie;
- Agenția nu dispune de subdiviziune responsabilă de monitorizarea respectării de către agenții publici a normelor de etică și deontologie;
- nu a fost depusă nicio sesizare/plângere privind activitatea angajaților;
- nu a fost direcționată în adresa CNA nici o petiție.

**Astfel, se stabilește că norme de conduită pentru angajați Agenției nu sunt aprobate, iar angajații trebuie să cunoască, conștientizeze și să respecte prevederile legale care au drept scop asigurarea integrității profesionale și instituționale în cadrul entității publice în care activează.**

**Conducătorul entității publice urmează să îndeplinească următoarele obligații, potrivit art.23 alin.(2) din Legea 82/2017:**

- să instituie și să implementeze norme de etică și deontologie ținând cont de specificul activității, standardele naționale și internaționale în domeniu sau, dacă adoptarea acestor norme este dată în competență altei autorități responsabile, să elaboreze și să propună spre adoptare proiectul acestor norme de etică și deontologie;
- să asigure instruirea agenților publici cu privire la normele de etică și deontologie; - să ofere agenților publici exemplul propriu de respectare a normelor de etică și deontologie în activitatea pe care o desfășoară;
- să publice pe pagina web a entității publice normele de etică și deontologie adoptate;
- să creeze sau, după caz, să desemneze subdiviziunea responsabilă de monitorizarea respectării de către agenții publici a normelor de etică și deontologie; - să tragă la răspundere disciplinară agenții publici care încalcă normele de etică și deontologie, iar în cazul în care încălcările admise întrunesc elementele unor contravenții sau infracțiuni, să sesizeze autoritatea anticorupție responsabilă.

În vederea instituirii unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și entitatea publică, urmărind scopul creării și menținerii prestigiului, sporirii prestației, eliminării birocrăției și manifestărilor de corupție din domeniu.

### III. ANALIZA RISCURILOR

În procesul evaluării activității Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, s-a constatat că existența vidurilor legislative și a insuficienței reglementărilor ce pun în aplicare ultimele modificări legislative în acest domeniu, procedurile administrative defectuoase, precum și controlul intern ineficient, generează o serie de riscuri de corupție în activitatea acestei Agenții.

Principalele riscuri de corupție identificate sunt analizate în funcție de nivelul pericolului pe care le reprezintă pentru societate și pentru entitatea publică, iar descrierea acestora este expusă în matricea probabilității și a impactului, prin aplicarea metodei „scala calitativă”.

Impact înalt		Riscul coruperii active/pasive; Riscul falsului în acte publice	Riscul depășirii atribuțiilor
Impact mediu		Riscul nedeclarării influențelor necorespunzătoare	Riscul aditerii abuzului de serviciu; Riscul neglijenței în serviciu
Impact scăzut		Riscul favoritismului	Riscul nedeclarării conflictului de interese
	Probabilitate mică	Probabilitate medie	Probabilitate înaltă



Grad de risc înalt  
Grad de risc mediu  
Grad de risc minor

## IV. RECOMANDĂRI

### I. Recomandări în vederea asigurării și consolidării climatului de integritate instituțională

- 1.1. Elaborarea și aprobarea actului normativ intern privind instituirea procedurii de angajare prin concurs și promovare a personalului în cadrul Agenției, precum și solicitarea obligatorie de la CNA a certificatului de cazier privind integritatea profesională a candidaților la angajare;
- 1.2. Elaborarea și promovarea normelor privind atribuirea statutului de funcționar public angajaților Agenției, în corespundere cu Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008;
- 1.3. Respectarea regimului juridic al declarării veniturilor și intereselor personale, restricțiilor și limitărilor în legătură cu angajarea și încetarea raporturilor de muncă, precum și migrarea agenților publici în sectorul privat;
- 1.4. Instituirea registrului de declarare a conflictului de interese în vederea ținerii evidenței declarațiilor conflictelor de interese și desemnarea persoanei responsabile de ținere a Registrului;
- 1.5. Elaborarea și aprobarea actelor administrative de stabilire a regulilor de organizare a activităților aferente respectării regimului juridic al cadourilor. Instituirea a 2 (două) registre cu privire la cadourile admisibile și inadmisibile, potrivit anexelor Regulamentului cu privire la regimul juridic al cadourilor, aprobat prin HG nr.116/26.02.2020; Publicarea pe pagina web a Agenției a Registrului de evidență a cadourilor, *potrivit art.16 alin.(5) lit.g) din Legea nr.82/2017*;
- 1.6. Elaborarea și aprobarea actului administrativ de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare. Instituirea Registrului influențelor necorespunzătoare și persoana responsabilă de evidență a Registrului, *potrivit Regulamentului-cadru cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare, aprobat prin HG nr.767/2014*. Instruirea și aducerea la cunoștință a angajaților Agenției despre mecanismul de neadmitere, denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare;

- 1.7. Elaborarea și aprobarea actelor interne de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare a manifestărilor de corupție, de depunere a avertizărilor de integritate și de asigurarea a protecției agenților publici. Desemnarea structurii specializate responsabile de înregistrarea avertizărilor de integritate. Instituirea Registrului de evidență a avertizărilor de integritate;
- 1.8. Elaborarea și aprobarea actului departamental cu privire la drepturile și obligațiile agenților publici în procesul de furnizare a documentelor, informațiilor oficiale și desemnarea și instruirea persoanei responsabile, *potrivit art.11 alin. (2), lit. b) și c) din Legea nr.982/2000;*
- 1.9. Implementarea Standardelor Naționale de Control Intern, inclusiv documentarea conformă a riscurilor, integrând și riscurilor de fraudă și corupție în Registrul instituțional al riscurilor *în conformitate cu art. 27 din Legea integrității și a SNCI 9, aprobat prin ordinul MF nr.189 din 05.11.2015;* Desemnarea unei persoane responsabile de coordonarea activității de organizare și menținere a controlului intern managerial;
- 1.10. Revizuirea fișelor de post în vederea impunerii angajaților de a respecta măsurile de asigurare a integrității *prevăzute de Legea integrității, nr.82/2017;*
- 1.11. Instruirea angajaților privitor la măsurile de asigurare a integrității profesionale, *în conformitate cu rigorile Legii nr.82/2017.*

## **II. Recomandări privind minimizarea/eliminarea factorilor de risc la organizarea și funcționarea Agenției de Inspectare a Monumentelor înaintate Ministerului culturii și Agenției de Inspectare a Monumentelor**

- 2.1. Înaintarea propunerilor de modificare și revizuire a *Legii nr.1530/93 cu privire protecția monumentelor* în ceea ce privește stabilirea clară a atribuțiilor Agenției de Inspectare a Monumentelor, inclusiv excluderea cuvântului „asigurare”;
- 2.2. Elaborarea, promovarea și aprobarea Regulamentului de activitate a Agenției de Inspectare a Monumentelor, prin Hotărâre de Guvern, *în vederea executării art.16<sup>1</sup> alin.(2) al Legii nr.1530/93 și aducerii unei clarități privind misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile principale, drepturile precum și statutul de funcționar public al angajaților din cadrul Agenției;*

- 2.3. Stabilirea clară a procesului operațional pentru fiecare tip de verificare: inspectare, control și supraveghere, inclusiv elaborarea și aprobarea actelor normative departamentale care să pună în aplicare fiecare tip de control efectuat de AIM;
- 2.4. Stabilirea mecanismului de realizare a inspectărilor/controlului în dependență de categoria persoanelor (fizice și juridice), astfel încât să fie clar stabilite limitele colaborării și atribuțiile fiecărei entități publice implicate în procesul de realizare a controalelor;
- 2.5. Instituirea mecanismului de control/inspectare/supraveghere asupra „zonelor de protecție a monumentelor de istorie”;
- 2.6. Stabilirea clară a procesului de lucru a tuturor actorilor implicați în cadrul controlului comun al Agenției și AST, precum și a atribuțiilor, limitelor de activitate și a responsabilităților;
- 2.7. Stabilirea și/sau revizuirea formularelor model a actelor procesuale efectuate în rezultatul verificărilor, astfel încât constatările și trimiterile legale să fie exprese și clare privind faptele prezumate a fi încălcate (procese-verbale de constatare; actele de inspectare). Instruirea angajaților care au atribuții de control în domeniul ocrotiri monumentelor;
- 2.8. Revizuirea, coroborarea cu actele în vigoare și stabilirea clară a unui mecanism aplicabil de emiteră a prescripțiilor de sistare a lucrărilor ilegale la monumentele istorice și în zonele lor de protecție luând în considerare și categoriile de subiecți implicați (fizice și juridice);
- 2.9. Revizuirea temeiurilor și a necesității emiterii prescripțiilor cu privire la lichidarea neregulilor constatate. Elaborarea unei proceduri în acest sens;
- 2.10. Instituirea unui mecanism de monitorizare și ținerea evidenței a prescripțiilor emise de Agenție;
- 2.11. Elaborarea și aprobarea reglementărilor interne care să diferențieze categoriile de încălcări: minore, grave și foarte grave, în vederea calificării uniforme a gravității încălcărilor pentru aplicarea corectă a sancțiunilor;

- 2.12. Revizuirea mecanismului de aplicare a procedurii contravenționale în domeniul ocrotirii monumentelor istorice, precum și a conținutului formularului procesului-verbal contravențional. Elaborarea unei proceduri în acest sens;
- 2.13. Instruirea angajaților cu privire la perfectarea procesului verbal de control și a și procesului-verbal cu privire la contravenție;
- 2.14. Revizuirea și instituirea unui mecanism coerent de evaluare prejudiciilor aduse monumentelor istorice și aplicabil;
- 2.15. Instruirea continuă și susținerea angajaților Agenției în vederea perfecționării/autoperfecționării despre modificările operate în actele normative aferente domeniului de activitate.

*sau*

În cazul în care Ministerul Culturii ar urma să întreprindă măsuri de consolidare a acestui domeniu prin oferirea unor soluții exacte de lichidare, comasare sau consolidare a Agenției, se va ține cont de Planul de acțiuni al Ministerului Culturii pentru anul 2023, aprobat prin *Ordinul ministrului culturii nr.76 din 13.04.2023*, care înglobează acțiunile stipulate infra, însă cu luarea în considerare a recomandărilor de mai sus.

- 2.16. Elaborarea și aprobarea unui nou proiect de lege privind protejarea monumentelor istorice în vederea reformării sistemului de protejare a monumentelor istorice și îmbunătățire a mecanismelor de protecție a acestora;
- 2.17. Elaborarea conceptului Agenției pentru protejarea monumentelor și siturilor în vederea modernizării sistemului instituțional de referință, prevăzute pentru realizare în trimestrul IV 2023.