

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

**Materiale ale
Conferinței Științifice Internaționale
„Contribuția tinerilor cercetători la
dezvoltarea administrației publice”**

ediția a V-a, 1 martie 2019

Chișinău, 2019

COMITETUL ORGANIZATORIC

BALAN Oleg - rector al Academiei de Administrare Publică, doctor habilitat, profesor universitar, președinte

SÎMBOTEANU Aurel - prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar, vicepreședinte

DULSCHI Silvia - șef Direcție știință și doctorat, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

ZELENSCHI Angela - șef Catedră științe administrative, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

DULSCHI Ion - director Departament studii superioare de master, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

POPOVICI Angela - doctor, conferențiar universitar, Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică

NEUWIRTH Bernard - doctor, lector universitar, Universitatea Tehnică din Brno, Cehia

NOVOTNÁ Veronika - doctor, lector universitar, Universitatea Tehnică din Brno, Cehia

MAEV Andrei - doctor, conferențiar universitar, Catedra limbi străine și ucraineană, Institutul Regional de Administrare Publică din Odessa, Ucraina

VARZARI Ana - doctorandă, Academia de Administrare Publică

ANDRONOVICI Elena - șef Direcție planificare și evidență contabilă, Academia de Administrare Publică

GANCEV Maria - metodistă, Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică

COMITETUL REDACȚIONAL

SÎMBOTEANU Aurel - prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

MAEV Andrei - doctor, conferențiar universitar, catedra Limbi străine și ucraineană, Institutul Regional de Administrare Publică din Odessa, Ucraina

ZELENSCHI Angela - șef catedră Științe administrative, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

GORIUC Silvia - șef catedră Științe juridice, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

POPOVICI Angela - doctor, conferențiar universitar, catedra Științe administrative, Academia de Administrare Publică

TINCUI Violeta - doctor, lector universitar, catedra Științe administrative, Academia de Administrare Publică

MANCIU Liana-Alina - doctorandă, Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”, avocat, Baroul de avocați, București, România

LUKÁŠ Podešva - doctorand, Universitatea Tehnică din Brno, Cehia

SESIUNEA PLENARĂ

SÎMBOTEANU Aurel

Sprijinim efortul tinerilor cercetători. Mesaj de salut.....10

PRISĂCARI Maria

Impactul asistenței externe în domeniul dezvoltării regionale12

МАТБЕЕНКО Ирина

Модели взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества в Украине16

BRÎNZANIUC Vadim

Asigurarea transparenței decizionale în autoritățile administrației publice locale20

ATELIERUL NR. I INSTITUȚII ȘI MECANISME ÎN REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

LUKÁŠ Podešva

Companies' behavior in relation of to information system security26

BOGHIAN Vasile

Reglementarea funcției publice în țările Uniunii Europene33

CASTRAȘAN Tatiana

Instituția primarului în țările Uniunii Europene39

РОЗМАРИЦЫНА Наталья

Применение системы оценки качества за предоставлением административных услуг в Украине: евроинтеграционный аспект44

КУЛЕШОВ Владимир

Общественный контроль качества и эффективности управленческих решений48

VARZARI Ana

Managementul performanței în sectorul public din Statele Unite ale Americii52

SEVERIN Alina

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici: premisă a eficienței administrației publice56

COJOCARU Olesea

Evaluarea performanțelor funcționarilor publici rezultate din activitatea de dezvoltare profesională60

MANCIU Liana-Alina

Analiza instrumentelor internaționale din domeniul menținerii păcii, securității și stabilității la nivel global și regional67

ТАЛМАЧ Анатолий	
Особенности влияния трансформаций политической системы Республики Молдова на реализацию политического курса	74
GOREAINOV Victoria	
Evaluarea participării Republicii Moldova în cadrul Parteneriatului Estic prin prisma relațiilor cu Federația Rusă	78
ТЕТЕРИН Константин	
Политический анализ и прогнозирование в системе политико-управленческих дисциплин	83
TOMA Alexandru	
Metode calitative de analiză a problemelor de implementare a proiectelor și programelor în administrația publică	88
ZAHAIA Olga	
Rolul evaluării în ciclul politicilor publice	93
BĂLUȚEL Boris	
Perspectivile instituționale ale responsabilizării administrației publice	96
BAXAN Oleg	
Principiile bunei guvernări în cadrul Uniunii Europene	99
BARBUȚA Nicolae	
Implicarea autorităților publice centrale în realizarea politicilor de ocupare a forței de muncă a tinerilor	102
COMENDANT Vasile	
Dimensiuni metodologice ale cercetării politicilor de protejare și revitalizare a patrimoniului cultural național	107
CHIRIAC Diana	
Aspecte comparative ale implicației deciziei administrative în procesul de guvernare din Republica Moldova	114
DONE Cătălin-Gabriel	
Alegerile prezidențiale în Republica Moldova și impactul asupra opțiunilor de politică externă	117
ROȘCA Natalia	
Cultura organizațională în cadrul Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova	121
АРТЭМЭНКО-ДИДЭНКО Анна	
Информатизация сферы государственного управления с использованием электронных регламентов	127
BOGHIAN Elena-Manuela	
The challenges of Public-Private Partnerships in the Context of the Sustainable Development Goals	130

DULSCHI Olivia	
Utilisation of security systems in public institutions	133
CASTRAȘAN Tatiana, SÎRBU Corina	
E-guvernarea în contextul globalizării	138
CASTRAȘAN Tatiana, PÎNZARI Cătălina	
Reorganizarea administrației publice centrale în contextul implementării reformei administrației publice	142

ATELIERUL NR. II

PROBLEME ACTUALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

МАЕВ Андрей	
Европейский опыт асимметричной децентрализации в контексте реформы территориальной организации власти в Украине	147
ȘTEFĂNIȚĂ Anastasia	
Autonomia locală în viziunea marilor gânditori în diferite perioade istorice	152
ЕЛЬЧИЕВА Оксана	
Ответственность руководителей территориальных общин в сфере социальной защиты населения	157
LUPAȘCU Mihail	
Concepte și teorii cu impact asupra dezvoltării durabile a așezărilor umane	161
TOCUZAN Suzanna	
Theoretical-historical characteristics of control in local self-governance	166
НАНИ Лия	
Правовое регулирование полномочий местных органов власти в сфере налогообложения: опыт Республики Молдова и Румынии	172
RUSSU Andrei	
Organizarea administrativă a municipiului Chișinău – opțiuni pentru structurarea administrativ-teritorială	176
HORBOWSKI Tomasz, ALBU Marina	
Implementarea abordării LEADER în Republica Moldova	181
POPOVICI Ion	
Asigurarea bunei guvernări prin reformarea administrației publice locale	185
BUSUIOC Constantin	
Aportul instituțiilor societății civile la dezvoltarea comunităților locale	189

ȘAVGA Alexandru Modernizarea administrației și creșterea capacității unităților administrativ-teritoriale în Republica Moldova	193
FOTESCU Vasile Reglementări normative privind raporturile dintre administrația publică centrală și locală	201
BURUIAN Viorica Aspecte evolutive privind administrația de stat teritorială în Republica Moldova	207
BEDROS Andrei Studiul istoriografic al intereselor publice și al proceselor de descentralizare	212
ANTOCI Ana Controlul administrativ în administrația publică locală din Republica Moldova	216
КОМАРОВСКИЙ Иван Применение концепции <i>регионализм</i> при определении политики местного экономического развития	218
LARIN Veaceslav, POPOVICI Angela Managementul funcției publice și al funcționarilor publici în cadrul Inspecției financiare	222
RACU Angela Motivarea profesională a angajaților autorităților administrației publice locale	228
TINCU Violeta, ONUȚU Stela Situația actuală a serviciilor publice locale de gospodărie comună în Republica Moldova	236
PISTRUI Adriana Practici de achiziții publice ale serviciilor de tratament balnear	244
TINCU Violeta, COȘLEȚ Gheorghe Rolul administrației publice locale în prestarea serviciilor publice cetățenilor din satul Bujor, raionul Hîncești	251
LAZAR Aliona Rolul administrației publice locale în organizarea și gestionarea serviciilor publice	255
TINCU Violeta, TRIBOI Elena Organizarea și gestionarea serviciilor publice locale în municipiul Chișinău	260
LOCOMAN Viorel Analiza procesului decizional în cadrul consiliului comunal Pepeni	265
FILIPENCO Olga Анализ организации и проведения мероприятий органами местного публичного управления муниципия Кагул	270
TROFIMENCO Nina Implicarea femeilor în proiecte locale pentru dezvoltarea durabilă a comunității	280

BAJUREAN Elena

Consolidarea capacităților administrației publice locale în gestionarea problemelor tineretului289

TINCU Violeta, MOISEI Evghenia

Oportunități și probleme în asigurarea unui regim transparent al activității administrației publice locale din satul Izvoare, raionul Fălești295

PRODAN Mihail

Implementarea strategiilor de dezvoltare durabilă la nivel local299

CASTRAȘAN Tatiana, SÎRBU Cristina

Dezvoltarea regională – imperativ pentru o Moldova europeană304

ATELIERUL NR. III DIMENSIUNI SOCIOECONOMICE ȘI DE DREPT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

ȚARANU Ludmila

Impactul actelor normative naționale și internaționale asupra materiei de stare civilă308

MACOVEI Tatiana

Căile de asigurare a disciplinei muncii în cadrul unității312

GÎRNEȚ Ilie

Legislația electorală – bază politico-juridică pentru constituirea Parlamentului Republicii Moldova între 1989-2000316

МИНАКОВ Александр

Обеспечение транспарентности судебной власти как вызов современного судебного управления320

CAVCALIUC Gheorghe

Amenințarea traficului ilicit cu materiale radioactive și nucleare în raport cu dezvoltarea instrumentelor legale de combatere a acestui fenomen324

TIZU Svetlana

Reglementări juridice internaționale privind statutul juridic al refugiaților331

ȘPAC Denis

Procesul migraționist din perspectiva aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană337

МИННИГУЛОВА Динара, ПЕРЕЖОГИНА Юлия

Налогообложение индивидуальных предпринимателей: история, проблемы, тенденции правового регулирования341

CARPOVICI Grigore

Oportunități pentru dezvoltarea mediului de afaceri în Republica Moldova344

OLĂRAȘU Nicolae Protecția consumatorilor – o obligație a autorităților publice	349
PĂDURARU-GAGIU Olga Hotărâri istorice ale Curții Constituționale privind constituirea dreptului de proprietate funciară în Republica Moldova	353
PALADI Alexandru Specificul expertizei tehnico-economice a bunurilor imobile în scopul partajării	360
PSAROVA Olga State mechanism of regulation of medical tourism	365
VEȘCA Aliona Noțiunea de turism în literatura de specialitate	368
GURIN Eduard Reglementări privind contestarea sancțiunilor disciplinare	373
ALCAZ Nicolae Reglementarea activității ocazionale în legislația Ungariei	380
IANCU Ruslan Reflecții doctrinare privind încetarea contractului individual de muncă	387
GAMUREAC Alexandru Modalități de înfățișare juridico-formală reglementate de prevederile Codului Muncii al Republicii Moldova	393
RAHMAN Kaizer Utilization of modern communication systems and public service marketing	395
ЕРШОВ Кирилл Противодействие „покупке НДС” как способу незаконного извлечения прибыли	402
СУЛТАНОВА Диана Государственное управление в сфере труда	405
ȚARANU Alexandru Reflecții privind conceptul și natura juridică a confiscării speciale	408
POPOVICI Angela, COVALI Andrei Gestionarea problemelor migrației la nivel local	411
HARJEVSCHI Svetlana Cooperarea interinstituțională în vederea eficientizării activității administrativ-militare	417
CASTRAȘAN Tatiana, PETREA Marinela Forme de realizare a controlului în domeniul sistemului național de apărare a Republicii Moldova	421

CODREANU Valeria	
Reflecții privind evoluția constituționalismului în Republica Moldova	427
OBREJANU Cristian	
Mecanisme internaționale universale de protecție a drepturilor omului	431
DIMITRIU Cătălina, TOMULEȚ Călin	
Particularitățile organizării și desfășurării procesului de declarare și control a averii și a intereselor personale ale funcționarului public	435
CHEPTENI Dumitru, TOMULEȚ Călin	
Statutul juridic al funcționarului public ca pârât în litigiul de contencios administrativ	449

SESIUNEA PLENARĂ

SPRIJINIM EFORTUL TINERILOR CERCETĂTORI

Mesaj de salut

*Aurel SÎMBOTEANU,
prorector al Academiei de Administrare Publică,
doctor, conferențiar universitar*

Stimați participanți ai Conferinței tinerilor cercetători!

Cercetarea științifică reprezintă un domeniu important de activitate pentru instituțiile de învățământ superior și contribuie la antrenarea cadrelor didactice, cercetătorilor la investigarea diferitelor aspecte ale vieții social-economice, politice, spirituale și de altă natură de care sunt preocupate instituțiile respective conform statutului acestora. Academia de Administrare Publică a acumulat pe parcursul celor 26 de ani de activitate o bogată experiență de organizare și desfășurare a activității științifice în domeniul administrației publice. Practic, știința administrației în aspect național, își are începuturile sale anume în cadrul Academiei de Administrare Publică, care a fost abilitată, alături de pregătirea cadrelor pentru administrația publică, de dezvoltarea profesională a funcționarilor publici și cu efectuarea cercetărilor științifice în acest domeniu de o importanță deosebită.

Activitățile de cercetare se efectuează în cadrul catedrelor de specialitate, laboratoarelor științifice, școlii doctorale, proiectelor naționale și internaționale de cercetare obținute prin concurs de către Academie. Pornind de la caracterul interdisciplinar al științei administrației, dar și de la multidimensionalitatea activității administrative, cercetările se efectuează atât în domeniul teoriei, cât și practicii administrației publice în complexitatea abordărilor politice, juridice, economice, sociologice, comportamentale, care în totalitatea lor explică fenomenul administrativ.

De rând cu cercetătorii cu experiență, în Academie se acordă o atenție deosebită antrenării în activitățile științifice și a tinerilor cercetători. Aceasta se realizează, în primul rând, prin activitățile de includere în procesul investigațional a masteranzilor Academiei. Lucrul asupra tezelor de master, care cuprind un spectru larg de tematici solicitate de practica administrativă, reprezintă o modalitate reală de participare a tinerilor cercetători în activități de investigare a diferitelor aspecte ale activității administrative. Activitatea de cercetare se aprofundează în cadrul studiilor doctorale orientate spre pregătirea cadrelor de înaltă calificare care ulterior își aduc contribuția atât în procesul instructiv-didactic, precum și al cercetării științifice în domeniul administrației publice, astfel contribuind la eficientizarea activității administrative.

A devenit o frumoasă tradiție în instituția noastră ca rezultatele investigațiilor efectuate de tinerii cercetători să fie discutate în cadrul conferințelor științifico-practice anuale ale acestora cu genericul „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”. Conferința tinerilor cercetători din cadrul Academiei a ajuns în acest an la a cincea ediție. Vom menționa

că din an în an se extinde atât numărul și geografia participanților, precum și tematica pusă în discuție. Participarea la prezenta Conferință a tinerilor cercetători din instituțiile de învățământ superior similare din România, Ucraina, Cehia, Federația Rusă, pe care cu deosebit respect îi salutăm, îi dă conferinței o dimensiune internațională, iar participarea tinerilor cercetători din mai multe instituții de învățământ superior din Republica Moldova, cărora le spunem bun venit, vorbește despre interesul sporit față de tematica abordată și de locul pe care îl deține această conferință în sistemul național de cercetare în domeniul administrației publice.

Este semnificativă și interesantă tematica cu care vin tinerii cercetători la această Conferință și, care are menirea, în viziunea noastră, să răspundă la necesitățile sistemului administrativ autohton aflat în proces de reformare. Spre confirmare sunt cele trei rapoarte care urmează să fie prezentate în ședința plenară, cât și numeroasele rapoarte care vor fi prezentate în cadrul celor trei ateliere: „Instituții și mecanisme în reformarea administrației publice”, „Probleme actuale privind administrația publică locală” și „Dimensiuni socioeconomice și de drept în administrația publică.” Schimbul de opinii și dezbaterile care urmează să se producă astăzi în această sală asupra temelor abordate vor contribui nu numai la scoaterea în evidență a stării actuale din sistemul administrației publice dar, suntem convinși, că vor fi formulate și multe recomandări privind căile de îmbunătățire a activității administrative.

Onorată asistență!

La etapa actuală în sistemul administrației publice din Republica Moldova se produc procese foarte importante generate de necesitatea ajustării administrației publice la rigorile europene. Aceste sarcini derivă din prevederile Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană care, la rândul lor, și-au găsit concretizare în prevederile Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2020, implementarea cărora vor contribui la apropierea sistemului administrativ moldovenesc de modelul european de administrație. În acest sens, vom menționa că investigațiile tinerilor cercetători sunt binevenite și pot contribui la soluționarea multor probleme cu care se confruntă la etapa actuală administrația publică din Republica Moldova.

Permiteți-mi să transmit din numele rectoratului Academiei urări de succese Conferinței tinerilor cercetători, ajunsă la ediția a cincea, vă încurajez să participați activ în discutarea problemelor abordate, în formularea recomandărilor care se impun, or anume în așa mod vă puteți aduce contribuția la susținerea științifică a proceselor din administrația publică.

IMPACTUL ASISTENȚEI EXTERNE ÎN DOMENIUL DEZVOLTĂRII REGIONALE

Maria PRISACARI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Regional development policy is a comprehensive and complex policy, embracing a large set of activities organized to change society and improve the conditions of human life. At present, regional theories are viewed with great interest, due to the increase and accentuation of economic phenomena with a global impact, especially at local / regional level.

In this context, the present article aims to achieve a description of the „regional development” concept and to present the results of the case study on the impact of external assistance in regional development in the North Region of Moldova.

Keywords: regional development, external assistance, impact.

Republica Moldova a beneficiat de asistență de la independența sa încoace, iar rolul asistenței externe pentru dezvoltare în realizarea priorităților de dezvoltare precum și politicilor publice de dezvoltare regională a fost și rămâne a fi unul semnificativ.

Politica de dezvoltare regională este o politică cuprinzătoare și complicată, încadrând în sine un set de activități organizate în scopul schimbării societății și îmbunătățirii condițiilor de viață. În acest sens, politica de dezvoltare regională poate fi considerată o macro-politică ce sintetizează numeroase politici publice sectoriale, derulate în anumite domenii economice, sociale, politice sau culturale. Deși Legea nr. 438 cu privire la dezvoltarea regională a fost adoptată la 28.12.2006 totuși, din perspectiva termenilor de implementare, abia începând cu anul 2009, cu suportul partenerilor de dezvoltare, a demarat procesul de dezvoltare instituțională și finanțare a proiectelor de dezvoltare regională.

Strategia Națională de Dezvoltare Regională (SNDR) este principalul document de politici de planificare a dezvoltării regionale în Republica Moldova, care reflectă politica națională în domeniu și introduce mecanismele naționale ale acestei dezvoltări, iar începând cu anul 2014, politicile la nivel național trebuie aliniate cu prevederile Acordului de Asociere, Titlul IV, Capitolul 20 „Dezvoltarea regională, cooperarea la nivel transfrontalier și regional” [1], prin care Republica Moldova și Uniunea Europeană au convenit să promoveze înțelegerea reciprocă și cooperarea bilaterală în domeniul politicii regionale.

În vederea evaluării impactului asistenței externe în domeniul dezvoltării regionale a fost realizat un studiu de impact la nivel de Regiunea de Dezvoltare Nord. Studiul de caz realizat reprezintă o evaluare în baza analizelor de date colectate utilizând metode calitative și cantitative cu colectarea datelor primare (chestionare completate și interviuri), dar și a datelor secundare în baza rapoartelor tehnice și financiare ale instituțiilor naționale și internaționale, a datelor Biroului Național de Statistică, rapoartelor anuale ale Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și a principalelor instituții de administrație publică și autorități locale privind implementarea programelor de stat în domeniul dezvoltării regionale, serviciilor publice locale și descentralizării, rapoarte socio-economice și statistice, date demografice etc.

Obiectivul general al studiului de caz constituie evaluarea impactului asistenței externe în domeniul dezvoltării regionale, serviciilor publice locale și descentralizării în Regiunea de Dezvoltare Nord.

Obiectivele specifice constituie:

- Identificarea nivelului de satisfacere a populației cu privire la rezultatele proiectelor derulate în domeniile vizate;
- Identificarea nevoilor beneficiarilor în domeniile menționate;

- Identificarea gradului de participare a mai multor actori locali în procesul de planificare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice de dezvoltare;
- Estimarea impactului finanțării primite la nivelul grupului-țintă în următoarele domenii: dezvoltarea economică locală/regională, dezvoltarea turismului local/regional, dezvoltarea infrastructurii fizice, îmbunătățirea serviciilor publice, consolidarea capacităților actorilor regionali;
- Identificarea concluziilor și recomandărilor relevante pentru a spori impactul asistenței externe.

Cercetarea este realizată în baza priorităților principalelor documente de politici publice ale Republicii Moldova: Strategia de Dezvoltare Moldova 2020, Strategia Națională de Dezvoltare Regională, precum și Strategia de Dezvoltare Regională Nord. Datele obținute în urma cercetării vor servi drept bază pentru actualizarea acestor documente de politici, pentru planificarea mai eficientă a dezvoltării regiunilor prin atragerea investițiilor cu scopul de a omogeniza dezvoltarea entităților din unitățile administrativ-teritoriale.

Principalele metode și tehnici de cercetare utilizate au constituit analiza de birou, interviuri focusate/individuale, chestionare. Etapa analizei de birou a presupus evaluarea documentelor de politici de dezvoltare regională și descentralizare elaborate și aplicate la nivel național, dar și regional, precum și estimarea minuțioasă a documentelor elaborate de autoritățile publice locale. În procesul colectării datelor empirice, au fost îmbinate tehnicile calitative cu cele cantitative. Referitor la dimensiunea calitativă a studiului, remarcăm faptul că impactul asistenței externe asupra politicilor publice în domeniul dezvoltării regionale și descentralizării în Regiunea de Dezvoltare Nord (RDN) a fost estimat prin intermediul realizării a 3 interviuri focusate (colaboratorii ADR Nord, membrii CRD Nord, specialiști APL), completate de interviurile individuale în profunzime cu reprezentanții ONG. În ceea ce privește dimensiunea cantitativă a studiului, activitatea în domeniul dezvoltării regionale a fost măsurată prin intermediul administrării unui chestionar managerilor superiori din cadrul consiliilor raionale precum și primăriilor municipiilor din RDN. Pentru corectitudinea informațiilor ce urmau a fi prelucrate a fost elaborat un chestionar transmis beneficiarilor de finanțări nerambursabile din RDN. Prin acest chestionar au fost vizate domeniile diferitor programe de finanțare care au avut drept obiectiv dezvoltarea regională, descentralizarea și modernizarea serviciilor publice locale.

Beneficiarul direct al cercetării este Agenția de Dezvoltare Regională Nord. Printre beneficiarii indirecti sunt: Autoritățile Publice Locale I, II (primari, secretari ai consiliilor locale, contabilșefi ai APL, consilieri locali); societatea civilă (lideri ai grupurilor de inițiativă, ONG-urilor din localitate, membri ai comunității), instituții publice din regiune; antreprenorii. Beneficiarul final al proiectului este Regiunea de Dezvoltare Nord. Respectiv, în cadrul cercetării au participat 11 APL de nivelul II (CR), 3 municipii (Bălți, Edineț și Soroca) și 3 ONG regionale.

În vederea evaluării impactului asistenței externe în domeniul dezvoltării regionale la nivel de RDN, o necesitate inițială a cercetării a constituit identificarea numărului de proiecte cu finanțare externă contractate în perioada 2010-2017 în domeniul dezvoltării regionale, descentralizării și serviciilor locale, precum și principalii donatori în aceste domenii. Ca urmare a evaluării chestionarelor s-a stabilit că, în perioada 2010-2017, au fost implementate peste 100 proiecte cu finanțare externă în domeniile vizate în valoare de circa – 1 miliard de euro, principalii donatori în regiune fiind România, Polonia, PNUD, UE, SIDA, Elveția, Japonia, BERD, SUA, Slovacia, Banca Mondială. Conform respondenților, principalele activități desfășurate în domeniile vizate au constituit: achiziționare echipamente (17,5%), reabilitare/renovare edificii (15%), reabilitare infrastructură servicii publice (aprovizionarea cu apă și sanitație) (12,5%), reabilitare infrastructură drumuri (10%) și reabilitare infrastructură servicii publice (eficiență energetică) (10%).

Acest fapt este stabilit și de datele rapoartelor APL din RDN. De asemenea, respondenții au estimat dezvoltarea economică locală/regională, dezvoltarea infrastructurii regionale și consolidarea capacităților/conștientizarea grupului-țintă având un impact mare al finanțării primite la nivelul grupului-țintă, iar îmbunătățirea serviciilor publice (aprovizionarea cu apă și sanitație) cu impact mediu. Mai mult, datele colectate ne-au permis să evaluăm nivelul estimat de satisfacere a populației cu privire la rezultatele proiectelor în domeniile vizate. În acest

context, respondenții au evaluat nivelul de satisfacere în domeniul dezvoltării economice locale/regionale și reducerea costurilor energetice drept mare, la polul opus fiind dezvoltarea turismului local/regional. Totodată, după părerea respondenților, serviciile care au influențat cel mai mult calitatea vieții populației sunt: reabilitare/renovare edificii – 19%, susținerea sectorului economic – 16%, achiziționare echipamente – 16%, campanii de informare și instruire – 13% și reabilitare infrastructură servicii publice (aprovizionarea cu apă și sanitație) – 13%.

Per ansamblu, intervievații apreciază drept mediu impactul proiectelor ținând cont de obiectivele dezvoltării regionale. În majoritatea cazurilor, principalele activități ce au continuat după încheierea finanțării externe sunt fie reabilitare/renovare spații (21%), reabilitare servicii publice (17%), fie întreținere infrastructură investiții realizate (17%) și achiziționare echipamente (14%). O atenție sporită este acordată și campaniilor de informare (14%). Or, respondenții consideră foarte important informarea beneficiarilor cu privire la investițiile făcute în regiune. Conform datelor colectate, principalele cauze pentru care nu au fost continuate activitățile în domeniile vizate după încheierea finanțării sunt lipsa fondurilor, dar și lipsa finanțărilor ulterioare.

Un obiectiv important al cercetării a constituit identificarea gradului de participare a mai multor actori locali în procesul de planificare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice de dezvoltare. S-a constatat că doar 36% din respondenți se consideră membru activ al comunității, în timp ce 49% din intervievați sunt pasivi. Respectiv, în vederea sporirii gradului de participare a actorilor locali în procesul de planificare și atragere a investițiilor, în opinia membrilor APL intervievați, este necesar a fi întreprins următoarele acțiuni:

- angajarea prin concurs și cointerесarea specialiștilor în domeniu;
- activități constante de consolidare a capacităților în domeniile vizate;
- asigurarea unei deschideri mai mari a administrațiilor locale către cetățeni, agenți economici, ONG-uri, mass-media și motivarea acestor entități în realizarea măsurilor de planificare și atragere a investițiilor;
- asigurarea descentralizării efective prin intermediul autogestionării financiare a proceselor orientate spre soluționarea problemelor comunității.

Datele obținute prin intermediul interviului semi-structurat cu membrii APL ne permit să măsurăm și mai adecvat capacitatea APL de a planifica dezvoltarea social-economică a comunității, a atrage și a gestiona mijloacele corespunzătoare. În vederea realizării acestor deziderate este nevoie de profesioniști în domeniu. Doar 61% din cei intervievați au afirmat că în localitate există specialiști pregătiți în domeniul planificării și dezvoltării socio-economice a localității (39% au răspuns negativ). 31% din membrii APL au apreciat capacitatea instituțională a administrației locale în atragerea investițiilor ca fiind „nici dezvoltată, nici nedevelopată”, 10% „nedevelopată”, 3% - inexistentă. Totodată, datele colectate ne demonstrează că atât membrii APL, precum și ceilalți actori conștientizează adecvat prioritatea problemelor ce urmează a fi soluționate în comunitate și, de asemenea, modalitățile, instrumentele cu ajutorul cărora poate fi atins acest deziderat. Astfel, dacă ar obține finanțare externă, instituțiile chestionate și-ar dori să continue și să dezvolte în viitor activități de: dezvoltare a sectorului economic (19%), reabilitare infrastructură servicii publice (17%), reabilitare infrastructură drumuri (15%), reabilitare/renovare edificii (13%), achiziționare echipamente (12%), întreținere investiții realizate (12%).

În opinia respondenților, pentru a spori impactul asistenței externe este necesară realizarea, în mod prioritar, a următoarelor 3 acțiuni: o selectare mai riguroasă a specialiștilor; organizarea formărilor profesionale adecvate și permanente în domeniu a acestora; motivarea adecvată a activității specialiștilor, în special, prin intermediul salarizării. Printre alte activități orientate spre atingerea obiectivului menționat se numără: o deschidere mai largă a administrațiilor locale către cetățeni, agenții economici, ONG-uri și mass-media prin cointerесarea acestora în promovarea măsurilor de planificare și atragere a investițiilor. Printre acțiunile ce urmează de întreprins este și descentralizarea reală a administrațiilor locale prin intermediul autogestionării, managementului financiar în soluționarea problemelor comunității.

Datele cantitative culese ne permite să conchidem că APL a acumulat o anumită experiență în ceea ce privește elaborarea și implementarea proiectelor de dezvoltare regională. Faptul că majoritatea respondenților au afirmat că în comunitatea lor au fost implementate proiecte pentru

rezolvarea anumitor probleme, iar obiectivele propuse, în cea mai mare parte, au fost atinse (63% confirmă reușita) demonstrează acest fapt. În rezultatul abordării sintetice a materialului empiric colectat în procesul investigației, putem concluziona că cele mai relevante căi de eficientizare a impactului proiectelor cu finanțare externă destinate soluționării problemelor comunității sunt următoarele:

- angajarea prin concurs și motivarea adecvată a specialiștilor/consolidarea capacităților specialiștilor din APL;
- deschiderea mai mare a administrațiilor locale către cetățeni, agenții economici, ONG-uri, mass-media și cointeresarea acestor entități în realizarea măsurilor de planificare și atragere a investițiilor;
- consolidarea colaborării cu instituțiile financiare și cu cele donatoare;
- demonstrarea investitorilor potențiali a modalităților de utilizare a investițiilor precedente, creșterea gradului de transparență în managementul proiectelor;
- efectuarea descentralizării reale prin intermediul autogestionării financiare a proceselor orientate spre soluționarea problemelor comunității.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană din 27.06.2014.
2. Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova.
3. Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2016 -2020, aprobată prin legea nr. 239 din 13.10.2016.

МОДЕЛИ ВЗАМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ

Ирина МАТВЕЕНКО,

кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры региональной политики и публичного администрирования, заместитель начальника отдела по координации научной работы и докторантуры Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The main models of civil society are presented. The peculiarities of relations between public authorities and civil society institutes in Ukraine are revealed. The necessity of formation and use of effective forms, methods and substantiation of ways of establishing institutional interaction between public authorities and civil society is indicated. Communication acts as an effective mechanism for interaction between public authorities and civil society is a significant factor for the state democratization which ensures the effectiveness of the administrative decision taken. The attention is paid to its perception by citizens and the formation of a system of law on the basis of the value-determining rights and freedoms of a person, a citizen, and the protection of their legitimate interests.

Keywords: civil society, public authorities, a model of civil society, interaction of power and society.

Современная управленческая тенденция нуждается в оптимизации установления эффективного взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества. Общественные процессы демократизации должны непременно основываться на инициативах граждан, по согласованию с органами публичной власти и делегировании определённого спектра властных полномочий институтам гражданского общества. Насущной необходимостью для Украины является формирование эффективной системы управления на основе всестороннего исследования институционального взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества на всех уровнях управления.

Основные задачи современной государственной политики содействия развитию гражданского общества изложены в утверждённой в 2016 году Национальной стратегии содействия развитию гражданского общества в Украине на 2016 - 2020 годы [3].

Подписание Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом выводит на новый, более высокий уровень взаимодействия между её сторонами как непосредственно в сфере развития гражданского общества, так и по активизации общественного участия в других областях сотрудничества и достижения основных целей Соглашения. Важными направлениями реализации задач вышеуказанного документа и имплементации его положений, являются сотрудничество непосредственно между организациями гражданского общества Украины и Европейского Союза, участие независимых общественных экспертов и их объединений в деятельности всех двусторонних органов, которые образуются для институционального обеспечения действенности Соглашения, дальнейшее приближение отечественного законодательства (как в целом, так и в отношении гражданского общества) в соответствии к европейским стандартам [5].

В «Повестке дня ассоциации Украина - ЕС для подготовки и содействия имплементации Соглашения об ассоциации» предусмотрено, в частности, «создание благоприятных правовых и организационных условий для деятельности институтов гражданского общества, в частности для поощрения привлечения граждан и их участия в процессах принятия государственных решений» и «осуществление конкретных мероприятий по принятию законодательства о свободе мирных собраний» [4].

Сегодня в Украине проведена большая законотворческая работа по обеспечению норматив-

но-правового регулирования взаимоотношений между органами публичной власти и гражданским обществом, законодательно заложена необходимая основа для надлежащего функционирования.

На сегодняшний день существует большое количество моделей институционального взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества. Современные европейские государства, при установлении такого взаимодействия, в подавляющем большинстве, используют следующие модели, а именно: нормативную модель, основанную на либеральной традиции; легитимную модель, основанную на системном подходе, где институты гражданского общества выполняют важные функции на «входе» политической системы; инструментальную модель, по которой инструментальная функция институтов гражданского общества заключается в эффективном решении социальных проблем [1, с. 157-164].

Анализ научных разработок даёт возможность обобщить основные определения по установлению взаимодействия между властью и обществом и выделить следующие модели. На современном этапе развития гражданского общества выделяется несколько моделей социального партнёрства: государственно-общественную модель гражданского общества, модель диалоговой коммуникации, модель межсекторального взаимодействия [2].

Они сосредоточены на выполнении государством посреднических и координационных функций, направленных на достижение общественного согласия, стабильности, взаимных обязательств и ответственности всех сторон. Для определённых моделей характерно наличие органов социального партнёрства на всех уровнях. Основные достижения определяются высокой стабильностью и построением взаимоотношений на основе консенсуса.

Континентально-европейская нормативно-правовая модель гражданского общества является наиболее эффективным инструментом сохранения государства в нестабильной ситуации [1, с. 159]. В Украине можно отметить неустойчивость данной модели, объясняется несовершенством законодательства по регулированию соответствующей сферы.

В условиях современности активно используется модель «гражданское общество - государство» [1, с. 159]. Сочетание государства и гражданского общества отражает распределение сфер влияния. Типы взаимоотношений в определённой модели формируются в зависимости от характера институционализации элементов гражданского общества, уровня правосознания и общей культуры общества.

В политико-правовой модели определены правовые аспекты создания и деятельности общественных объединений, защиты граждан от государственно-политического влияния, обеспечение консолидации общества, ограничения вмешательства со стороны государства в деятельность институтов гражданского общества [1, с. 160].

Как наиболее подходящую для условий переходного периода выделяют модель демократического социального партнёрства или модель социальной организации. Основными принципами такой модели является взаимное доверие, солидарность, партнёрские отношения и взаимная ответственность, активность граждан и развитие самоуправления [2]. Основной чертой является обеспечение прав и свобод человека, доминируют традиции, национальная идея, обеспечивает единство государства и общества.

Современная нормативно-правовая модель гражданского общества и государства характеризуется как сложная, динамическая модель, которая развивается на основе взаимоотношений государственных учреждений и институтов гражданского общества [2]. Данная модель направлена не на оптимизацию внешнего воздействия государства на общество, а на содействие самоорганизации общества, где происходит соединение административного потенциала государственного аппарата и творческих инициатив общества, доказывает разграничения целенаправленных и формирующих воздействий при построении взаимоотношений государства и общества.

Модель демократического гражданского общества отличается тем, что её субъекты делают упор на политическом участии и потенциальной оппозиционности общественных объединений к субъектам государственного управления. Главным делом общественных объединений здесь является «привитие» гражданам чувство политической дееспособности, способности к рассмотрению политических вопросов. «Посредническое гражданское общество» рассматри-

вается как аспект формирования таких качеств, как воспитанность, способность к солидарному решению проблем.

В контексте обозначенной проблемы следует отметить, что ближайшей перспективой для системы государственного управления в Украине является максимальное внедрение элементов государственно-общественного управления. В такой модели управления значительную роль играют органы государственной власти, которые привлекают к разработке и реализации государственной политики широкие круги общественных структур. Однако украинская общественность в современных условиях пока не является равноценным партнёром для государственных структур.

Именно неразвитость сетей общественных объединений, неправительственных организаций не даёт им возможности выступать мощным оппонентом государственному сектору, организовывать лоббистские кампании для решения проблем общественного развития, быстро реагировать на некачественные управленческие решения, заставлять государственные структуры учитывать их мнение, как в передовых демократических странах. На современном этапе инициировать сотрудничество с общественностью по формированию и реализации государственной политики, выработки эффективных управленческих решений на основе партнёрства призваны органы публичной власти.

При этом их задача состоит в максимальном привлечении всех заинтересованных субъектов: отдельных граждан, различных групп населения, творческих коллективов и их объединений, общественных движений, деловых и бизнес-структур к конструктивному взаимодействию ради достижения общих целей развития общества. Практическая реализация модели государственно-общественного управления предполагает перераспределение полномочий государства, самоуправляющихся общественных органов управления.

При этом функции государства должны быть минимальными: разработка общенациональной политики, обеспечение правового поля и законодательных гарантий её реализации. Роль общественности видится в взыскании в пределах определённого правового поля активного влияния на формирование государственной политики для обеспечения её соответствия интересам широких слоёв населения.

Актуальной по своей сути является организация партнёрства между государством и третьим сектором, основанной на достижении взаимопонимания между государством и обществом. В свою очередь, степень развития гражданского общества определяет уровень обмена информацией, проведения экспертизы законодательных инициатив, обеспечения прозрачности принятия государственно-управленческих решений и тому подобное. Основной задачей является создание соответствующей нормативно-правовой базы, обсуждение административных решений, внедрение общественной инициативы на основе конструктивного диалога.

Инновационная нормативно-правовая модель гражданского общества направлена на обеспечение устойчивого развития последнего с учётом главных общественных ценностей [1, с. 161]. Роль правового государства обусловлена в преодолении противоречий между свободой, равенством и порядком.

Следует отметить, что современный этап формирования нормативно-правовых моделей гражданского общества сопровождается необходимостью решения ряда проблем: установление эффективного сотрудничества между всеми субъектами управленческого процесса; развития стратегического управления, теоретико-методологического и нормативно-правового обоснования процессов демократического развития, определения степени и уровня ответственности всех участников управленческого процесса.

Опираясь на представленное научное обоснование коммуникационной сущности связей с общественностью, мы предлагаем рассматривать установление взаимодействия на основе партисипативного взаимодействия. Принцип взаимодействия данной модели имеет ориентированную социально-коммуникационную практику и постепенно получает распространение в информационно-коммуникационной деятельности социальных субъектов и объектов. Цель этой практики заключается в трансформации объекта коммуникативного воздействия на субъект социокоммуникативного взаимодействия.

Итак, эффективными формами современной модели взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества в современных условиях должны стать:

- постоянный обмен информацией между гражданскими структурами и органами государственного управления по проблемам развития общества и путей их решения, как на национальном, так и на местном уровне;
- консультативное и экспертное участие общественных организаций в реализации государством общественных программ;
- создание и деятельность рабочих групп по подготовке программ стратегии развития государства, региона, конкретной местности;
- привлечение неправительственных организаций к выполнению тех или иных программ;
- выполнение совместных проектов органами государственной власти и неправительственными организациями и тому подобное.

Итак, новой парадигмой взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества является не только информирование последнего, но и его стимулирование, привлечение к участию в выработке и реализации государственной политики. Технологическим принципом достижения эффективного диалога является реализация принципа сотрудничества, который гарантирует налаживание партнёрских отношений между властью и общественностью, а следовательно, усиливает их коллективную ответственность за принятые ими совместные государственно-управленческие решения. В результате эффективного диалога налаживается равноправное, партнёрское сотрудничество между гражданами и органами публичной власти на основе доверия.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Драгомирецька Н. М. Державно-громадянське партнерство у сфері соціального розвитку: навч. пос. / Н. М. Драгомирецька, Н. В. Піроженко, І. В. Матвеєнко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017, 290 с.
2. Конструктивний діалог між владою та суспільством в Україні: Колективна монографія / Кол. авт. за заг. ред. М. М. Іжа, Т. І. Пахомова, З. В. Балабаєва, Ю. В. Євстюніна, Е. В. Мамонтова, І. В. Матвеєнко. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017, 232 с.
3. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
4. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20 листопада 2009 р. № 994-990. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_990
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 21 березня 2014 р. № 1678-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

ASIGURAREA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE ÎN AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Vadim BRÎNZANIUC,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Transparency of the activity of public administration authorities is the fundamental idea that provides access to information of public interest, allowing the permanent control of the activity of the public authorities by the citizens by virtue of the right to participate in the decision-making process in the interest of the entire society for building a democratic and democratic state. Transparency is the rule in all stages and procedures of the administrative decision, and its lack, together with other deficiencies in the regulatory activity, leads to the low trust of society in the force and importance of normative acts. The actual application of the principle of transparency would lead to greater trust in laws and regulations, since they were adopted with the consultation of those concerned.

Keywords: public administration, administrative transparency, decision-making transparency information, public relations, decision-making.

Transparența activității autorităților administrației publice asigură accesul la informația de interes public, permițând controlul permanent al activității autorităților publice de către cetățeni în virtutea dreptului de a participa la procesul decizional în interesul întregii societăți pentru edificarea unui stat de drept și democratic. Transparența trebuie asigurată la toate etapele și procedurile deciziei administrative, iar lipsa acesteia, alături de alte carențe ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative. Aplicarea reală a principiului transparenței ar duce la o mai mare încredere în legi și reglementări, din moment ce ele au fost adoptate cu consultarea celor interesați [5, p. 169].

Implicarea cetățenilor în procesul guvernării este o datorie a instituțiilor democratice și reprezentative, însă presupune și responsabilitate din partea cetățenilor de a găsi soluții în aceste oportunități.

Este necesar de avut în vedere și faptul că foarte puține persoane, inclusiv societatea civilă, cunosc despre procesul decizional și impactul asupra cetățenilor. Cultura participativă este puțin dezvoltată în Republica Moldova, de aceea funcționarii au menirea de a convinge societatea să participe la procesul de luare a deciziilor.

Autoritățile publice sunt obligate să informeze publicul cu privire la drepturile sale în acest domeniu, să asigure promovarea unei culturi de transparență guvernamentală corectă și coerentă, dar, totodată, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Referindu-ne la experiența autorităților publice ale mun. Chișinău, menționăm, că acestea se realizează prin:

- diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz;
- informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional;
- recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;
- consultarea opiniei tuturor părților interesate la examinarea proiectelor de decizii, conform legii etc. [2].

În scopul facilitării accesului părților interesate la informația privind procesul de elaborare și adoptare a deciziilor de către consiliul municipal și primăria mun. Chișinău, pe pagina web oficială a acesteia sunt create compartimente dedicate transparenței decizionale, unde se plasează informația cu privire la: regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și

adoptare a deciziilor; numele și informația de contact ale coordonatorului procesului de consultare publică în procesul decizional în cadrul autorității publice; programele anuale (trimestriale) de elaborare a proiectelor de acte normative, cu indicarea proiectelor de decizii care urmează a fi supuse consultării publice; anunțurile privind inițierea elaborării deciziei; anunțurile privind organizarea consultării publice; proiectele de decizii și materialele aferente acestora, precum și deciziile adoptate; rezultatele consultării publice (procese-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor); raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional; alte informații.

Consultarea publică în procesul decizional se desfășoară la etapa de inițiere a elaborării proiectului de decizie și după întocmirea textului inițial al proiectului de decizie. Necesitatea desfășurării procesului de consultare publică se ia în considerare la planificarea termenelor de elaborare a proiectului de decizie și se rezervă timp suficient pentru consultarea proiectului.

Autoritățile publice ale mun. Chișinău decid aplicarea procedurilor obligatorii sau procedurilor adiționale de consultare în procesul de elaborare a proiectului de decizie, în funcție de impactul pe care îl are proiectul de decizie și interesul publicului larg pentru subiectul supus consultării. Procedurile obligatorii de consultare presupun plasarea anunțului și proiectului de decizie pe pagina web oficială a autorității publice, afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau difuzarea lor, după caz, în mijloacele de informare în masă centrale sau locale. Procedurile adiționale de consultare includ, de rând cu procedurile obligatorii și alte activități, cum ar fi: solicitarea unor recomandări în scris din partea experților sau unor părți interesate, organizarea audierilor publice, dezbaterilor publice, grupurilor de lucru cu participarea reprezentanților părților interesate, organizarea sondajelor de opinie, referendumului etc.

Autoritățile publice ale mun. Chișinău planifică procesul de consultare publică, conform următoarelor etape:

- determinarea proiectului deciziei care urmează a fi supus consultării;
- identificarea persoanei responsabile de desfășurarea procedurilor de consultare din cadrul subdiviziunii-autor a autorității publice;
- identificarea părților interesate, selectarea modalităților de consultare, proiectarea în timp a acțiunilor legate de procesul de consultare;
- estimarea costurilor consultării, anunțarea organizării consultărilor;
- desfășurarea procedurilor de consultare, recepționarea recomandărilor prezentate, examinarea acestora și luarea deciziei privind acceptarea sau neacceptarea lor, precum și întocmirea sintezei recomandărilor;
- îmbunătățirea proiectului de decizie, luând în considerare recomandările acceptate;
- întocmirea dosarului privind elaborarea proiectului de decizie, compus din procesele-verbale privind consultarea publică a părților interesate, recomandările parvenite și sinteza acestora;
- informarea părților interesate despre rezultatele consultării [2].

Pentru desfășurarea procesului de consultare, pot fi aplicate următoarele modalități de consultare, sau alte modalități considerate eficiente de către autoritatea publică, care vor fi utilizate separat sau cumulativ, după caz: solicitarea opiniei cetățenilor; solicitarea opiniilor experților; grupuri de lucru permanente; grupuri de lucru ad-hoc; dezbaterile publice; audierile publice; sondajul de opinie; referendumul.

Toate recomandările părților interesate parvenite pe parcursul desfășurării consultării publice a proiectului de decizie se includ în sinteza elaborată. Responsabilul de desfășurarea procedurilor de consultare publică din cadrul subdiviziunii-autor a autorității publice a mun. Chișinău analizează recomandările parvenite, împreună cu alte subdiviziuni din cadrul autorității, după caz, și decide asupra acceptării sau respingerii fiecărei recomandări în parte. După finalizarea procedurilor de consultare în procesul de elaborare a deciziei, subdiviziunea-autor întocmește un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, în care se includ: anunțul de inițiere a elaborării deciziei; anunțul de organizare a consultării publice; proiectul deciziei; materialele aferente proiectului de decizie (note informative, alte informații relevante); procesele-verbale ale întrunirilor de consultare publică; sinteza recomandărilor parvenite. Accesul la dosarele privind elaborarea deciziilor, alte informații privind asigurarea transparenței în procesul decizional este asigurat în condițiile Legii privind accesul la informație [4].

În cazul modificării esențiale (schimbării conceptului, extinderii obiectului și sferei de aplicare, modificării impactului) a variantei inițiale a proiectului de decizie supus procedurilor de consultare, dacă modificarea respectivă nu a survenit în urma consultării publice, autoritatea publică a mun. Chișinău poate supune proiectul respectiv consultării publice repetate.

Ședințele consiliului municipal Chișinău în cadrul cărora sunt examinate și adoptate deciziile sunt publice, cu excepția cazurilor când în cadrul ședințelor sunt examinate sau audiate informații oficiale cu accesibilitate limitată, conform Legii privind accesul la informație [4].

Pentru menținerea transparenței, consiliul municipal și primăria municipiului Chișinău elaborează și aprobă regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare la procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, care conțin prevederi referitoare la:

- atribuțiile coordonatorului procesului de consultare publică în procesul decizional în cadrul autorității publice a mun. Chișinău;
- atribuțiile subdiviziunilor responsabile de elaborarea proiectelor de decizii în asigurarea transparenței procesului de elaborare a deciziilor;
- interacțiunea dintre coordonatorul procesului de consultare publică și subdiviziunile responsabile de elaborarea proiectelor de decizii;
- întocmirea și păstrarea dosarului privind elaborarea proiectului de decizie;
- colaborarea autorității publice cu societatea civilă prin crearea consiliilor consultative, grupurilor de lucru permanente sau grupurilor de lucru ad-hoc cu participarea societății civile, semnarea de acorduri sau memorandumuri de colaborare etc.;
- organizarea ședințelor publice;
- elaborarea raportului anual privind transparența procesului decizional [3].

Respectiv, fiecare actor implicat în această activitate desemnează și instruește coordonatorul procesului de consultare publică, responsabil pentru asigurarea transparenței procesului decizional din cadrul autorităților publice ale municipiului Chișinău.

În cadrul autorităților publice ale municipiului Chișinău este conștientizat faptul că absența transparenței în relația administrație publică - cetățeni, administrație publică - presă are consecințe majore conduce la sporirea neîncrederii în autoritățile publice. Opacitatea și secretomania ce domină în multe dintre instituțiile publice contribuie și la apariția tentației corupției.

Principalul beneficiar al activității autorităților/instituțiilor publice de toate nivelurile este cetățeanul. Orice propunere, recomandare a sa în procesul decizional poate fi acceptată sau respinsă, dar ea nu poate fi ignorată, acest fapt consolidând dialogul bidirecțional și încrederea reciprocă, contribuind la elaborarea unor decizii mai calitative, în care se va ține cont de nevoile, doleanțele și speranțele populației.

Transparența în procesul decizional presupune nu doar obligații pentru autoritățile/instituțiile publice, dar și obligații pentru cetățeni care trebuie să-și asume anumite responsabilități ca beneficiari direcți ai serviciilor publice, oferite de către autoritățile/instituțiile locale sau centrale.

La fel de importante sunt mecanismele de dialog - sesizări, petiții, cereri de informații, prin solicitarea organizării audierilor, dezbaterilor publice, prin promovarea unui dialog constant cu autoritățile/instituțiile publice, prin efectuarea unui control sistematic al activității acestora.

Prevederile referitoare la dreptul de participare a cetățenilor la gestionarea treburilor obștești sunt incluse și în Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale, partea introductivă a acestui document specificând că dreptul în cauză „face parte din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei” [1].

Colaborarea cu societatea civilă a devenit utilă instituțiilor publice nu doar pentru îmbunătățirea procesului de elaborare și monitorizare a politicilor publice, dar și prin asigurarea unei condiții impuse de partenerii europeni și anume - realizarea unor activități în parteneriat cu societatea civilă. Doar un mic număr de ONG-uri au fost în stare să ofere consultanță instituțiilor publice, celelalte fiind în stare amorfă, fie nu dispun de consultanța de calitate, ci se implică mai ales în activități sociale sau promovarea anumitor valori. În pofida mai multor programe ale donatorilor internaționali de dezvoltare și consolidare a sectorului asociativ în Moldova, acesta rămâne destul de slab și în proces de formare.

Buna guvernare trebuie să devină un parteneriat între cetățeni și oficialii aleși, în care ei și-au

învăță încrederea, care necesită a fi extinsă asupra tuturor funcționarilor publici și tuturor instituțiilor administrației publice. Încrederea se manifestă prin onestitate, transparență din partea celor aleși, oportunitatea oferită cetățenilor de a juca un rol important atât în procesul guvernării, precum și în activitatea de zi cu zi.

Parteneriatul autorităților publice ale municipiului Chișinău cu societatea civilă presupune nu numai dreptul cetățenilor de a fi informați cu privire la destinațiile și utilizarea banilor publici, dar și dreptul de a participa la procesul de luare a deciziilor. Or, într-o democrație participativă administrația publică trebuie să fie cu și pentru oameni.

Participarea cetățenească este procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sunt incorporate procesului de luare a deciziilor în cadrul administrației publice.

Conform practicii internaționale, există mai multe avantaje ale participării cetățenești pentru administrația publică, inclusiv:

- restabilește și construiește încrederea între administrația publică și cetățeni;
- ajută administrația să identifice nevoile comunității;
- conduce comunitatea către consens și nu către conflict;
- administrația și cetățenii sunt capabili să abordeze împreună problemele și oportunitățile într-un mod creativ.

Pe de altă parte, cetățenii au posibilitatea să ia cunoștință de proiectele de reglementări propuse de administrația publică, să-și exprime punctele de vedere cu privire la aceste proiecte, să-și apere interesele personale și cele ale comunității.

Informarea și implicarea opiniei publice promovează și consolidează parteneriatul între societatea civilă și administrația publică. Astfel, cetățenii au posibilitatea să înțeleagă mecanismele guvernării și ale administrației, iar proiectele care iau în considerare opinia cetățenilor se bucură de mai multă viabilitate. Dacă părerile exprimate sunt luate în considerare, cetățenii vor manifesta mai multă încredere în actul guvernării, ceea ce creează un climat de adeziune și de angajare a comunității în procesele decizionale.

La etapa actuală, totuși, în implementarea procesului de participare la procesul decizional, autoritățile publice se confruntă cu anumite obstacole, astfel, încât participarea poate să constituie o frână în procesul de elaborare a deciziilor.

În situația obținerii unor cantități enorme de informații din partea membrilor colectivității, identificarea și gruparea preferințelor exprimate se poate dovedi un proces extrem de complicat. Gruparea opiniilor membrilor colectivității presupune, în primul rând, crearea oportunităților pentru ca aceștia să-și exprime preferințele. Apoi, aceste informații trebuie să fie înțelese corect, fapt ce necesită un efort suplimentar și de durată.

Nu trebuie neglijat nici aspectul financiar, procesul participativ solicitând surse suplimentare din bugetele publice. În situația în care culegerea, prelucrarea și valorificarea informațiilor nu se desfășoară corect, având în vedere toate situațiile care ar putea distorsiona reprezentarea reală a intereselor și opțiunilor publice sau folosind metode sau procedee necorespunzătoare, această cheltuială s-ar putea dovedi chiar inutilă. În special, autoritățile administrației publice care au datoria de a asigura cadrul favorizant practicilor participative, se confruntă cu două probleme: împovărarea sferei de atribuții a acestora și, în timp, favorizarea diminuării capacităților creative de decizie ale acestora și a inițiativei.

Dreptul cetățenilor de a iniția proiecte de legi sau organiza referendumuri, de a fi consultați pe diverse proiecte de decizii constituie elemente ale „democrației participative”, care vine să compenseze anumite carențe ale „democrației reprezentative”. Altfel spus, „democrația participativă”, este relația continuă dintre ales și alegător, funcționarul public și alegător, este „dialogul cu cetățeanul”.

În mod ideal toți membrii unei comunități trebuie să aibă posibilitatea de a participa la luarea deciziilor în comun. Acest deziderat poate fi realizat grație noilor tehnologiilor de comunicare care permit tuturor cetățenilor să se informeze despre problemele de interes public și să-și expună opiniile.

În contextul celor expuse, putem concluziona, că în societatea democratică transparența reprezintă o caracteristică esențială de administrare a chestiunilor publice, iar aceasta presupune poziționarea cetățeanului în centrul preocupărilor publice, care are dreptul să fie informat despre modul de desfășurare a activităților administrative și să participe la administrarea treburilor publice.

Republica Moldova dispune de cadrul juridic necesar pentru asigurarea unei transparențe participative, însă acesta este aplicat selectiv și fragmentar de către autoritățile administrației publice locale, care, fie nu cunosc prevederile legale, fie nu le respectă, fie nu au resursele/mijloacele necesare.

Pentru a putea aprecia în ce măsură administrația publică își realizează misiunea de bază - satisfacerea nevoilor cetățenilor, e necesar ca aceasta să activeze în văzul cetățeanului, altfel spus, să fie implementat principiul transparenței. În așa caz, informarea cetățenilor din oficiu, precum și furnizarea informațiilor la cerere sunt activități cotidiene și chiar firești. Transparența nu presupune doar informarea unilaterală, dar și implicarea cetățeanului în procesul decizional. În ultimă instanță, transparența presupune libera circulație a informației de la stat la cetățean și invers.

Acolo unde nu există transparență se creează condiții favorabile proliferării faptelor de corupție și a conflictelor de interese. Transparentizarea unei instituții publice ar fi un mijloc eficient și relativ ieftin de combatere a acestor fenomene. Astfel, chintesența unei administrații eficiente constă în faptul că ea poate opera mai bine și mai transparent în cadrul unui proces de luare a deciziilor cu participarea mai activă a cetățenilor.

Pentru Republica Moldova prezintă un mare interes bunele practici de asigurare a transparenței administrative. Deosebit de importante pentru noi pot fi informațiile privind procedura de asigurare a accesului cetățenilor la procesul decizional, organizarea campaniilor de informare, procedurile de secretizare a informațiilor oficiale și măsurile de protejare a informațiilor despre viața particulară a cetățenilor.

Modernizarea administrației publice prin prisma transparenței este o cale de a consolida sistemul administrativ și de a contribui la o bună guvernare în Republica Moldova. Totuși, noi nu putem importa, pur și simplu, practica altor state de implementare a principiului transparenței. Ar fi corect, ținând cont de experiența avansată a altor țări, să se construiască un model propriu al transparenței.

Administrația publică locală activează nemijlocit în văzul cetățenilor, fiind astfel fizic posibil și relativ ușor de asigurat o transparență reală. Totodată, se evidențiază și unele probleme, precum:

- în activitatea autorităților publice locale nu întotdeauna se acordă atenția cuvenită transparenței, fiind considerată, de multe ori, ca activitate care se realizează „de la sine”;

- deseori APL omit informarea despre inițierea elaborării unei decizii sau a unui document de politici, astfel fiind limitată posibilitatea părților interesate să participe la etapa elaborării proiectului, unde ar putea să promoveze propriul punct de vedere, vizând soluționarea problemelor cu care se confruntă în practică;

- lipsa unor mecanisme de cooperare și de parteneriat între autoritățile administrației publice locale și societatea civilă, care ar putea constitui platforme de dialog între părțile interesate și autoritățile publice etc.

În contextul celor expuse se pot realiza mai multe activități, care ar contribui la asigurarea respectării principiului transparenței în activitatea APL, printre care:

- elaborarea unui regulament, care ar prevedea politica instituțională în vederea realizării transparenței;

- informarea publicului larg despre serviciul sau persoana responsabilă de asigurarea transparenței în scopul realizării unei politici instituționale permanente și consecutive, bazată pe un concept bine determinat;

- asigurarea unei cooperări reale între administrația publică și organizațiile neguvernamentale care au drept scop promovarea transparenței;

- promovarea în cadrul autorității publice a unei politici de educare a funcționarilor publici în spiritul promovării transparenței și organizarea, în acest scop, a seminarelor de instruire, training-urilor, schimbului de experiență etc.

Nu în ultimul rând, este necesară educarea și cointeressarea cetățenilor referitor la dreptul lor la informare, consultare, participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor etc., fapt ce va conduce la o reală democrație participativă. În acest scop pot fi utilizate sursele media, lansate emisiuni de informare tematică la posturile radio și TV, utilizarea mijloacelor IT, în special a rețelelor de socializare, etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta europeană. Exercițiul autonom al puterii locale. Acte normative în ajutorul funcționarului public. Chișinău: Editura Chișinău Prut, 2000.
2. Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-313 din 06.09.2016.
3. Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215 - 217 din 05.12.2008.
4. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 28.07.2000.
5. Mardare G. Acces la informație, transparență și participare – dimensiuni cheie în consolidarea instituțională a administrației publice. În: Revista Administrarea Publică, nr. 4, 2010, p. 116-130.

ATELIERUL NR. I INSTITUȚII ȘI MECANISME ÎN REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

COMPANIES BEHAVIOR IN RELATION OF TO INFORMATION SYSTEM SECURITY

Lukáš PODEŠVA,
student of doctoral studies,
Brno University of Technology, Czech Republic

SUMMARY

The purpose of this article is to describe research conducted in the framework of doctoral studies. Research is focused on importance of information processing and their positive and negative impacts on business and institution management especially about company information systems (IS) and company security policy.

Research is conceived as qualitative. Data is collected directly from companies via online questioner (<https://www.zefis.cz>). Currently are already collected data from more than 3000 companies and the data collection is still ongoing.

The result of data processing is found relation among level of company IS, business sector, cyber security of IS, historical-political evolution of environment etc. Main goal of the research is understand companies' behavior in relation to IS security and discover an algorithm for evaluation of efficiency, security, and risk assessment of company IS as a basis for decision making process of security policy in business management which increase company IS resistance against cybernetic threat.

Keywords: *Information systems, Cyber security.*

Introduction. ICT development has positive effect on global society, but it has also a negative effect, which is reflected in a relatively rapid increase in cyber risks, causing damage to individual companies as well as to companies as a whole. This issue is at the microeconomic as well as the macroeconomic level, the publication remains (Semenova, 2017). Industrial control systems, used in various industries, are very sensitive to cyber-attacks. As an example, we can report a cyber-attack in German steelmakers (Kovacs, 2014). The article (Razzaq, 2013) focuses on threats to cyber security. The authors point out that exponential growth in the use of cyberspace also exponentially increases cybercrime. They also notice that as web applications become more and more complex and complex, the number of design defects increases (indicates that up to 90% of web applications have a structural defect), which allows for cybercriminals to be abused.

Intrusion detection systems (IDS) monitor network communication and have the task of detecting suspicious activity. However, sophisticated cyber-attacks are often unrevealed because it is very difficult to distinguish them from normal operating deviations. Various ways to refine IDS, such as using neural networks, vector machines and so called „naive Bayes» (Koc, 2012) (Abd-Elday, 2014). (Škrjanc, 2018) in his paper introduces a new, evolving method of Cauchy clustering (eCauchy). This method serves as the basis for extensive cyber-attacks. In the article (Terai 2017), they created a model distinguishing common packets from anomalous packets. The derivation of safety requirements based on samples from Secure Tropos models is discussed in its publication (Rrenja, 2015). The private and security features of the Internet of things and the proposal for comprehensive security management can be found in the publication (Erfani, 2017). A comprehensive measure based on chaos theory is proposed by Khan (2014). The article (Wenbing, 2018) addresses the problem of the sampled-data consensus problem for a group of nonlinear multiagent systems that are the subject of cyber-attacks. Differential equations are

dealt with by contradiction methods, and the conditions under which systems are attacked are derived.

An extensive analysis of existing literature dealing with cyber security has been carried out by authors of the article (Bordoff, 2017) who synthesized areas of: (1) various types of cyber-attacks, (2) contributing factors related to cybersecurity behavior, and (3). The authors (Ahmed, 2014) propose a method by which security requirements for business processes can be applied through collaboration between business and security analysts. Article (Patterson, 2013) is dedicated to optimizing investment in cyber security in critical infrastructure. The authors point out that these investments must offset the savings that will be made to prevent intrusion, detect cyber-attacks and mitigate physical damage caused by an attacker on a computer-controlled device. Paper (Mukhopadhyay, 2013) presents models to help businesses decide which product to choose and how much they can use to ensure cyber security. The authors propose to choose the Copula-aided Bayesian Belief Network (CBBN) for assessing vulnerabilities and calculating expected losses. An author (Paté-Cornell, 2018) focuses on assessing the risk of cyber-attacks in connection with budgeting organizations and is considering the cost of protection. Computer cybercrime in Belgium describes the article (Chen, 2017), which at the same time verifies the hypothesis that organizations are implementing a security policy in the field of cybernetics, has demonstrably lower losses resulting from security incidents.

1. Research specification. Based on data provided from on-line IT audit tool Zefis (available on <https://www.zefis.cz>, developed and operated by doc. Ing. Milos Koch, CSc.) and other data collection find out relation among level of company IS, business sector, cyber security of IS.

Main goal is find an algorithm for evaluation of efficiency, security, and risk assessment of company IS as a basis for decision making process in business management.

1.1. Zefis. Online audit system for evaluation of company IT level which gives a unique opportunity to compare own results with other company results of the same size and industry (in which areas are better and worse than the others).

On-line audit include questionnaires and there are the data from more than 3000 small and medium size companies from Czech Republic. The questionnaires are set based on the principles of quantitative research and contain more than 280 queries about:

- Company size and business specification;
- IS specification;
- HW specification;
- Company Information secure policy;
- Crisis situations and backup options (HW, SW);
- Internal guidelines and procedures;
- Substitutability of key persons (in relation to IS);
- Responsibility and duty of employees (in relation to IS);
- Access to IS for outside person (customer, potential customer etc.).

2. Czech companies in relation to cyber security. The primary research was focused on obtaining general data on the relationship of Czech companies to cyber security. Five questions on the security of the information system (figure. 1) and five question security policy issues (figure 2.) were selected from the collected data (Zefis).

After evaluating the first part (Security of the companies' information system – Figure 1.), it is possible to say that companies invest in antivirus and firewall programs and do not underestimate cyber security. The deficiencies are mainly in setting / restriction of employees' rights and accessing unauthorized persons to the system.

The second part (Security policy of the companies – Figure 2.) shows that companies are trying to build a security policy, but they often do not require strict compliance.

4. Future research focus.

First of all, is necessary to select the data according to the size of the companies:

- less than 10 employees,
- 10-49 employees,
- 50-99 employees,
- 100-199 employees,
- 200-499 employees,

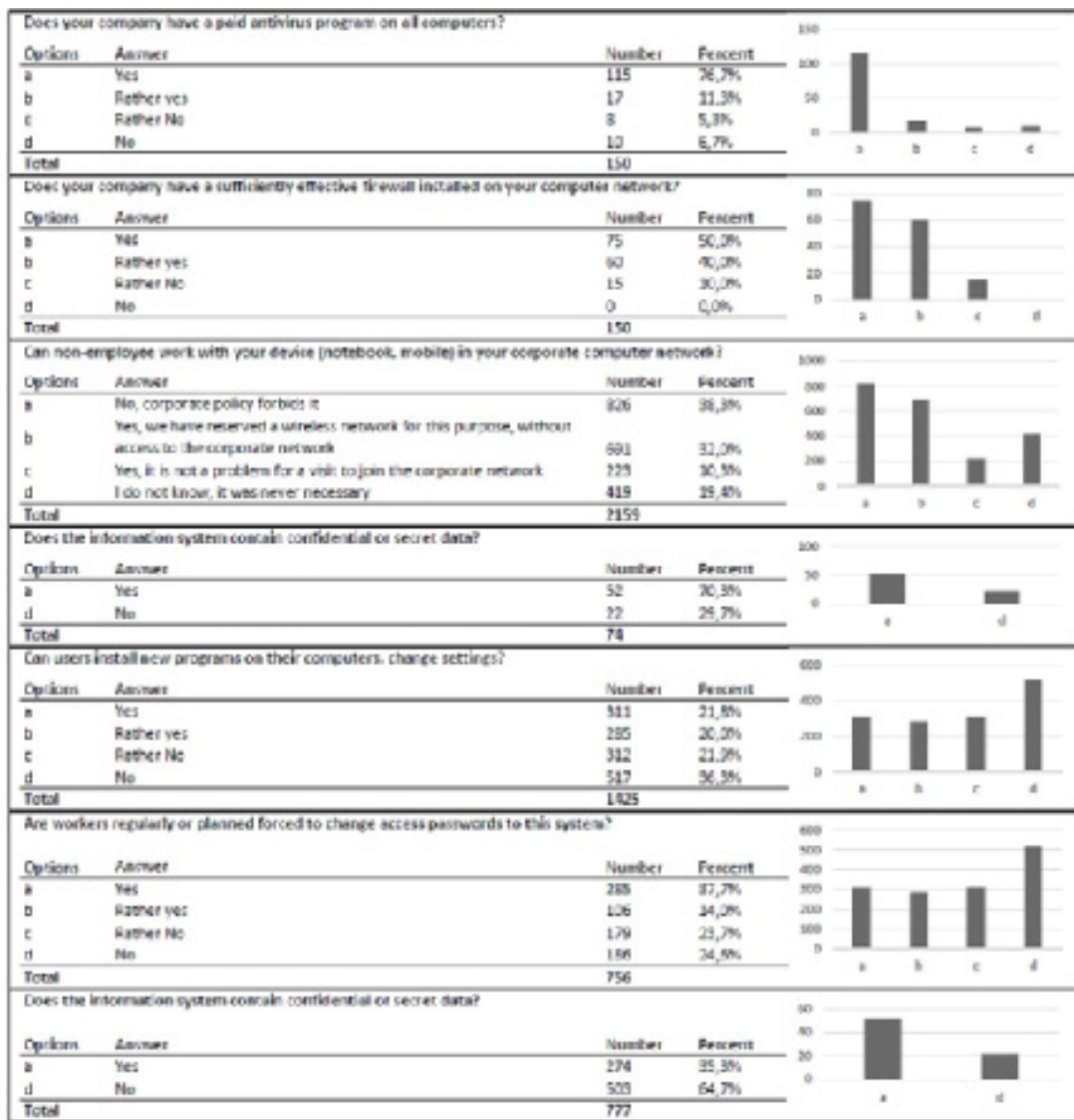


Figure 1. Security of the companies' information system.

- 500-999 employees,
- more than 1000 employees.

Then, select the data according to the nature of the business:

- manufacturing company,
- trading company,
- services,
- education,
- public administration,
- financial services,
- healthcare,
- telecommunication,
- information and communication technology,
- other.

This division will help to better understand the behavior of companies. Then is very important to set up what is risky, acceptable and safe behavior.

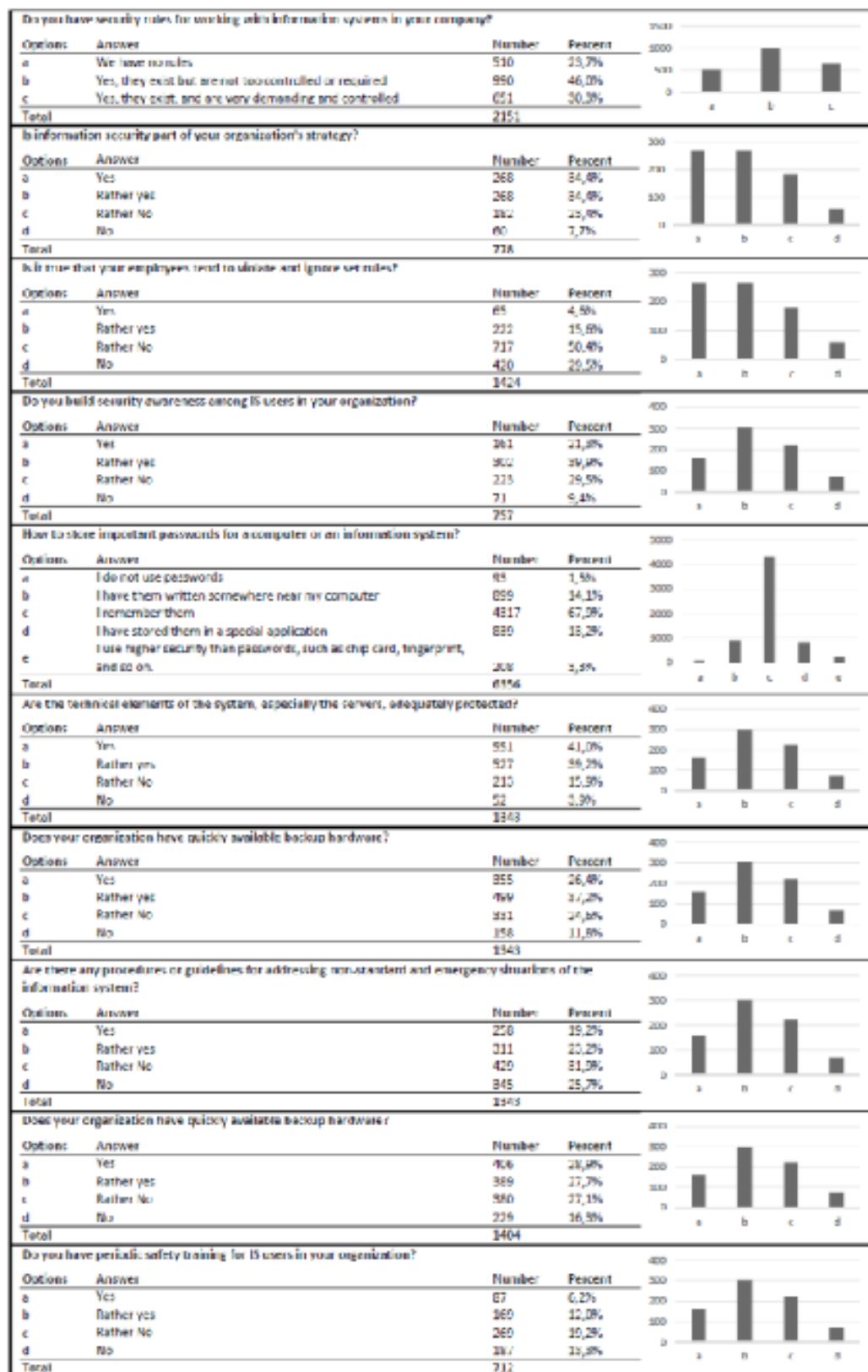


Figure 2. Security policy of the companies.

The main part of the research will be based on data processing through Fuzzy logic using Matlab software.

Fuzzy logic is a subdivision of mathematical logic derived from the theory of fuzzy sets in which logical statements are evaluated by the degree of truth. It differs from classical propositional logic, which uses only two logical values - truth and false, usually written as 1 and 0. Fuzzy logic can operate with all values from the interval $[0; 1]$, which is infinitely large. Fuzzy logic belongs to multi-valued logic.

Fuzzy logic can be more suited to classical decision making than classical logic because it makes it easy to design complex control systems.

Application of fuzzy logic for risk assessment allows the use of terms such as „low”, „middle”, „high” which do not have a strict boundary.

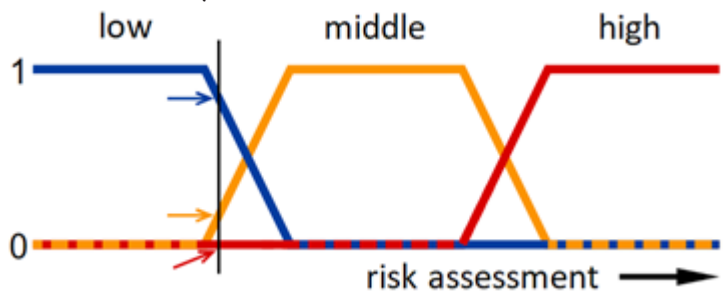


Figure 3. An example of evaluation risk assessment by fuzzy logic.

6. Conclusion. The problem of processing and evaluation of information gets more and more attention from business, academic and government institutions. The current information society can bring benefits and opportunities, but also threats in the form of cyber-attacks, theft of personal data or money. In the worst case the targeted attacks on major institutions (banks, hospitals, and infrastructures etc.) can cause huge complication for whole society.

For these reasons, it is necessary to analyze the behavior of companies and institutions in relation to these threats and to propose an effective solution for managerial decision-making in the evaluation of the durability of its information systems and company polities in general.

Research is conceived as qualitative and focused on data collection directly from companies. To this day we have data about IS of more than 3000 companies including basic rules of their information secure policy.

This data are processed by very new methodology of assessment approaches called IT QUALITY INDEX and using fuzzy logic find out relation among level of company IS, business sector, cyber security of IS, historical-political evolution of environment etc.

The research help to understand companies' behavior in relation to IS security and discover support (algorithm) for decision making process for increasing company IS durability against cybernetic threat.

REFERENCES

1. ABD-ELDAYEM, Mohamed M., 2014. A proposed HTTP service based IDS. Egyptian Informatics Journal. 15(1), 13-24. DOI: 10.1016/j.eij.2014.01.001. ISSN 11108665. Available from: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1110866514000024>
2. AHMED, Naved a Raimundas MATULEVIČIUS, 2014. Securing business processes using security risk-oriented patterns. 36(4), 723-733. DOI: 10.1016/j.csi.2013.12.007. ISSN 09205489. Available from: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0920548913001815>
3. BORDOFF, Samantha, Quan CHEN a Zheng YAN, 2017. Cyber Attacks, Contributing Factors, and Tackling Strategies. International Journal of Cyber Behavior, Psychology and Learning. 7(4), 68-82. DOI: 10.4018/IJCBPL.2017100106. ISSN 2155-7136. Available from: <http://services.igi-global.com/resolvedoi/resolve.aspx?doi=10.4018/IJCBPL.2017100106>
4. ERFANI, Shervin, Majid AHMADI a Long CHEN, 2017. The Internet of Things for smart homes: An example. In: 2017 8th Annual Industrial Automation and Electromechanical

Engineering Conference (IEMECON). Bangkok: IEEE, 2017, s. 153-157. DOI: 10.1109/IEMECON.2017.8079580. ISBN 978-1-5386-2215-5. ISSN 978-1-5386-2215-5. Available from: <http://ieeexplore.ieee.org/document/8079580/>

5. CHEN, Ping, Jonas VISSCHERS, Cedric VERSTRAETE, Letizia PAOLI, Christophe HUYGENS, Lieven DESMET a Wouter JOOSEN, 2017. The relationship between the cost of cybercrime and web security posture. In: Proceedings of the 11th European Conference on Software Architecture Companion Proceedings - ECSA '17. New York, New York, USA: ACM Press, 2017, s. 115-120. DOI: 10.1145/3129790.3129803. ISBN 9781450352178. Available from: <http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=3129790.3129803>

6. KHAN, Muhammad Salman, Ken FERENS a Witold KINSNER, 2014. A Chaotic Complexity Measure for Cognitive Machine Classification of Cyber-Attacks on Computer Networks. International Journal of Cognitive Informatics and Natural Intelligence. 8(3), 45-69. DOI: 10.4018/IJCINI.2014070104. ISSN 1557-3958. Available from: <http://services.igi-global.com/resolvedoi/resolve.aspx?doi=10.4018/IJCINI.2014070104>

7. KOC, Levent, Thomas A. MAZZUCHI a Shahram SARKANI, 2012. A network intrusion detection system based on a Hidden Naïve Bayes multiclass classifier. Expert Systems with Applications. 39(18), 13492-13500. DOI: 10.1016/j.eswa.2012.07.009. ISSN 09574174. Available from: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0957417412008640>

8. KOVACS, Eduard, 2014. Cyberattack on German Steel Plant Caused Significant Damage: Report. In: Security Week [online]. Boston: Wired Business Media [cit. 2018-03-06]. Dostupné z: <https://www.securityweek.com/cyberattack-german-steel-plant-causes-significant-damage-report>

9. MUKHOPADHYAY, Arunabha, Samir CHATTERJEE, Debashis SAHA, Ambuj MAHANTI a Samir K. SADHUKHAN, 2013. Cyber-risk decision models: To insure IT or not?. Decision Support Systems. 56(12), 11-26. DOI: 10.1016/j.dss.2013.04.004. ISSN 01679236. Available from: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0167923613001115>

10. PATÉ-CORNELL, M.-Elisabeth, Marshall KUYPERS, Matthew SMITH a Philip KELLER, 2018. Cyber Risk Management for Critical Infrastructure: A Risk Analysis Model and Three Case Studies. Risk Analysis. 38(2), 226-241. DOI: 10.1111/risa.12844. ISSN 02724332. Available from: <http://doi.wiley.com/10.1111/risa.12844>

11. PATTERSON, Ike, James NUTARO, Glenn ALLGOOD, Teja KURUGANTI a David FUGATE, 2013. Optimizing investments in cyber-security for critical infrastructure. In: Proceedings of the Eighth Annual Cyber Security and Information Intelligence Research Workshop on - CSIIRW '13. New York, New York, USA: ACM Press, 2013, s. 1-. DOI: 10.1145/2459976.2459999. ISBN 9781450316873. ISSN 9781450316873. Available from: <http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=2459976.2459999>

12. RAZZAQ, Abdul, Ali HUR, H Farooq AHMAD a Muddassar MASOOD, 2013. Cyber security: Threats, reasons, challenges, methodologies and state of the art solutions for industrial applications. In: 2013 IEEE Eleventh International Symposium on Autonomous Decentralized Systems (ISADS). IEEE, 2013, s. 1-6. DOI: 10.1109/ISADS.2013.6513420. ISBN 978-1-4673-5070-9. Available from: <http://ieeexplore.ieee.org/document/6513420/>

13. RRENJA, Atilio a Raimundas MATULEVIČIUS, 2015. Pattern-Based Security Requirements Derivation from Secure Tropos Models. In: The Practice of Enterprise Modeling. Cham: Springer International Publishing, 2015-11-26, s. 59-74. Lecture Notes in Business Information Processing. DOI: 10.1007/978-3-319-25897-3_5. ISBN 978-3-319-25896-6. Available from: http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-25897-3_5

14. SEMENOVA, K. D. a K. I. TARASOVA, 2017. Establishment of the new digital world and issues of cyber-risks management. Marketing and Management of Innovations. 2017(3), 236-244. DOI: 10.21272/mmi.2017.3-22. ISSN 22184511. Available from: <http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/en/journals/2017/3/236-244>

15. ŠKRJANC, Igor, Seiichi OZAWA, Tao BAN a Dejan DOVŽAN, 2018. Large-scale cyber attacks monitoring using Evolving Cauchy Possibilistic Clustering. Applied Soft Computing. 62(1), 592-601. DOI: 10.1016/j.asoc.2017.11.008. ISSN 15684946. Available from: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1568494617306713>

16. TERAJ, Asuka, Shingo ABE, Shoya KOJIMA, Yuta TAKANO a Ichiro KOSHIJIMA, 2017. Cyber-Attack Detection for Industrial Control System Monitoring with Support Vector Machine Based on Communication Profile. In: 2nd IEEE European Symposium on Security and Privacy Workshops, EuroS and PW 2017. Paris: IEEE, 2017, s. 132-138. DOI: 10.1109/EuroSPW.2017.62. ISBN 978-1-5386-2244-5. ISSN 978-1-5386-2244-5. Available from: <http://ieeexplore.ieee.org/document/7966982/>

17. ZHANG, Wenbing, Zidong WANG, Yurong LIU, Derui DING a Fuad E. ALSAADI, 2018. Sampled-data consensus of nonlinear multiagent systems subject to cyber attacks. *International Journal of Robust and Nonlinear Control*. 28(1), 53-67. DOI: 10.1002/rnc.3855. ISSN 10498923. Available from: <http://doi.wiley.com/10.1002/rnc.3855>

REGLEMENTAREA FUNCȚIEI PUBLICE ÎN ȚĂRILE UNIUII EUROPENE

Vasile BOGHIAN,
doctorand, Academia de Administrare Publică, secretar,
comuna Gorbănești, jud. Botoșani, România

SUMMARY

Dans les pays de l'UE, on remarque l'existence de deux catégories de fonctionnaires. La première catégorie comprend les fonctionnaires qui travaillent au niveau des institutions communautaires et que nous pourrions nommer fonctionnaires européens. La deuxième catégorie comprend les fonctionnaires qui travaillent dans le système d'administration de chaque pays membre. Il convient de souligner que, dans cette catégorie, le principe général de subsidiarité issu de la législation de l'UE est également appliqué. Chaque État membre réglemente son propre corps de fonctionnaires en fonction des exigences de leur propre système législatif. En ce qui concerne les fonctionnaires européens, la réglementation du service public est le devoir des institutions de l'UE. S'agissant de la réglementation du service public dans les pays de l'UE, il existe un débat entre l'idée de statut juridique du fonctionnaire (comme c'est le cas dans la réglementation roumaine) et la notion stipulée dans le statut du contrat. Entre ces deux solutions possibles, la principale différence réside dans la nomination du fonctionnaire dans le domaine de l'institution de droit public, modèle adopté dans notre pays ou dans l'institution de droit privé, qui influe fortement sur le rapport d'autorité dans lequel nous devons considéré que le fonctionnaire est situé

Mots-clés: fonctionnaires européens; représentants des États membres; La carte blanche; Le code de bonne conduite administrative.

Principalele reglementări referitoare la funcția publică și funcționarii publici din diferite state ale Europei indică la o serie de asemănări, precum și deosebiri semnificative. Prin urmare, ne întrebăm dacă există un model ideal de a reglementa funcția publică, model care să fie aplicat în cât mai multe sisteme administrative europene, în special în acele sisteme care își propun să realizeze reforme în domeniul funcției și funcționarilor publici

În contextul dreptului comunitar, cadrul normativ privind funcția publică a fost influențat de adoptarea de către Comisia Europeană a Cărții Albe cu privire la reforma administrativă, încă din martie 2000. Acest document a evidențiat principiile administrației publice la nivel european, punându-se accentul pe calitatea serviciilor oferite, independența funcționarului, angajarea răspunderii acestuia pentru toate faptele săvârșite, eficiența și transparența serviciului public prestat către cetățenii europeni.

Două chestiuni se impun a fi analizate pentru aprecierea reglementării funcției publice din țările Uniunii Europene:

a) care sunt categoriile de funcționari ce intră sub incidența statutului, adică a regimului juridic unilateral (de drept public);

b) care este gradul de generalitate a regulilor cuprinse în statut. [2, p. 542 și urm.]

În cele mai multe țări (Belgia, Grecia, Spania, Franța, Irlanda, Olanda, Portugalia) statutul se aplică tuturor agenților permanenți ai administrației publice, adică, stat, colectivități teritoriale și stabilimente autonome. Aceasta era și situația din Italia, până la decretul-lege din februarie 1993 al Guvernului Amato.

Regula aplicării statutului tuturor agenților este nuanțată în ceea ce privește agenții temporari, care nu trebuie confundați cu cei care au normă redusă.

Într-o a doua grupă se situează Germania și Luxemburg, unde tradiția impune o distincție clară între funcționarii supuși unui regim de drept public unilateral (Beaute), pe de o parte, și salariații (Angestellte) și muncitorii (Arbeiter), supuși regimului contractual, pe de altă parte. Distincția este fundamentată pe diferența intrinsecă a funcțiilor, dreptul german stabilind, astfel, și o ierarhizare a personalului din administrația publică. În doctrina germană se apreciază că numai funcționarii pot exercita prerogativele

de putere publică ori de funcții legate de apărarea interesului general și aceasta în cadrul unor funcții cu caracter permanent, pe când celelalte două categorii de personal îndeplinesc funcții de birou, cu caracter administrativ sau funcții cu caracter etnic.

Deși au debutat în condiții specifice fiecărui stat, reglementările legislative în materia funcției și funcționarului public au converș curând spre valori și principii comune, care au conturat, începând cu a doua jumătate a secolului trecut, ceea ce astăzi numim Dreptul funcției publice europene. Pentru transpunerea în practică a acestor principii a fost adoptat, la 13 septembrie 2000, Codul bunei cuviințe în administrația publică (The Code of Good Administrative Behaviour), conceput, în primul rând, ca un instrument de lucru pentru personalul instituțiilor europene care lucrează în mod direct cu publicul. Mai mult, codul urmărește și informarea cetățenilor asupra dreptului de a beneficia de servicii de calitate, asupra condițiilor în care trebuie să se aștepte să fie tratați în momentul în care abordează o instituție europeană.

Dintre prevederile codului cel mai intens mediatizate și analizate în literatura de specialitate remarcăm dreptul cetățeanului la o bună administrație, principiu de maximă generalitate care are o implicație multivalentă asupra întregii activități în administrația publică.

Instituțiile Comunității europene reunesc personal cu pregătire diversă, a căror activitate se desfășoară în conformitate cu prevederile cuprinse în acte normative special adoptate. Aceste acte normative conturează dreptul funcției publice europene, ramură de drept nouă care a dobândit autonomie datorită interesului special acordat acestor norme juridice și datorită importanței domeniului de reglementare pentru întreaga activitate a uniunii.

Noțiunea de funcție publică europeană a intrat în limbajul fiecăruia dintre noi, fiind utilizată în două sensuri, diferite în funcție de contextul concret. Mai întâi, în sensul cel mai larg al termenului, funcția europeană desemnează atât persoanele investite cu autoritate publică care lucrează pentru o instituție sau un organism european cât și funcționarii care desfășoară activitate în structurile administrației publice pentru fiecare dintre statele-membre ale Uniunii Europene.

La rândul lor, persoanele care lucrează pentru instituții și organisme comunitare sunt fie funcționari europeni (în sensul restrâns al noțiunii), fie agenți contractuali, adică persoane care desfășoară activitate în baza unui contract de muncă și nu sunt investite cu autoritate publică.

Comunitățile europene inițial înființate (Comunitatea economică europeană (CEE), Comunitatea europeană a cărbunului și oțelului (CECO) și Comunitatea europeană a energiei atomice (CEEa/ EURATOM) au avut fiecare corpul propriu de funcționari, cu reglementări normative speciale. Până la intrarea în vigoare a Tratatului de fuziune (1967), cunoscut și sub numele de Tratatul de la Bruxelles, au existat trei categorii de norme de drept ale funcției publice europene, reglementări distincte, mai ales, din punctul de vedere al ierarhizării gradelor, nivelului de remunerație, regimului pensiilor etc.

Art. 24 din Tratatul de fuziune a executivelor comunitare a impus stabilirea unui regulament unic și comun pentru personalul instituțiilor comunitare. Unificarea s-a realizat prin Regulamentul C.E.E., C.E.C.A. și C.E.E.A. nr. 259 din 29 februarie 1968, modificat de mai multe ori. Cea mai recentă și mai importantă modificare s-a realizat prin Regulamentul CE și EURATOM nr. 723 din 22 martie 2004. Acest regulament, modificat și reunit cu alte texte interne ale instituțiilor europene este cunoscut sub denumirea de STATUT, cu subtitlul „Regulamente și reglementări aplicabile funcționarilor și altor agenți ai Comunităților Europene” [1, p. 12].

Definiția sintagmei de funcționar european, în sens restrâns, este cuprinsă în art. 1 din Statut, potrivit căruia „*este funcționar al comunităților, în sensul prezentului statut, orice persoană care a fost numită în condițiile prevăzute de acest statut, într-o funcție permanentă dintr-una din instituțiile Comunității, printr-un act scris al autorității investite cu puterea de numire de această instituție.*”

Așadar, dobândirea calității de funcționar comunitar este condiționată de existența actului de numire emis de autoritatea competentă. Ca regim juridic, actul de numire prezintă următoarele trăsături:

- este un act unilateral, ceea ce semnifică faptul că, în momentul emiterii sale, singura parte care își asumă obligații este emitentul însuși; destinatarul sau beneficiarul actului de numire dobândește obligații doar după exprimarea acceptului cu privire la funcția sau demnitatea publică pentru care beneficiază de actul de numire;
- trebuie emis doar în considerația unui post vacant, care a fost ocupat prin concurs sau prin obținerea unui mandat electiv;

- este un act de autoritate, care produce efecte numai dacă a fost emis de organul sau instituția competentă conform normelor de drept comunitar aplicabile;
- conferă beneficiarului sau destinatarului calitatea de funcționar, fiind un act juridic constitutiv de drepturi;
- este un act juridic formal, în sensul că trebuie să se prezinte în mod obligatoriu sub formă materială, un înscris sau un document care trebuie să cuprindă prevederile concrete ale actului de numire;
- trebuie să arate în mod obligatoriu emitentul, data emiterii, funcția vacantă, beneficiarul actului de numire, data numirii pe funcție și motivele investiției.

Art. 5 din STATUT clasifică funcționarii publici în 4 categorii: A, B, C și D.

Alături de aceste categorii distingem și categoria 1A în care sunt incluși interpreții și traducători. Funcționarii aparținând aceleiași categorii sunt supuși condițiilor identice de recrutare și de executare a sarcinilor de serviciu. Fiecare categorie este subclasificată în grade, iar gradele - în eşaloane. În momentul emiterii actului de numire, autoritatea investită cu prerogative de investire în funcție trebuie să precizeze categoria, gradul și eşalonul avute în vedere.

Funcționarii din categoria A sunt organizați în 8 grade, grupate în funcții sau cariere. La rândul lor, funcțiile sau carierele sunt subdivizate în 2 gradații sau eşaloane, astfel încât categoria A include 16 subcategorii de funcționari. Pentru ocuparea acestor funcții, normele dreptului comunitar impun cunoștințe de nivel universitar, orice diplomă superioară fiind un atu al candidatului la funcția respectivă.

Funcționarii din categoria A ocupă funcții de direcție, de concepție și de studiu.

Astfel, directorii generali sunt desemnați cu indicativul A1, directorii executivi cu indicativul A2, iar șefii de divizie cu indicativul A3. Categoria B cuprinde cinci grade, grupate în cariere sau funcții, fiecare dintre ele fiind desfășurate pe două gradații. Funcționarii din categoria B corespund funcțiilor de aplicare și încadrare, care necesită cunoștințe de nivel de învățământ secundar (studii medii).

Categoria B cuprinde pe cei care primesc și analizează informațiile necesare fie pentru elaborarea politicilor Uniunii, fie pentru a supraveghea și a face respectată legislația, cuprinzând aproximativ 3000 de agenți [1 p. 25].

În categoria C sunt cuprinse tot 5 grade, desfășurate fiecare pe câte două gradații. În această categorie se regăsesc funcționarii absolvenți ai învățământului mediu sau cu o experiență profesională echivalentă care îndeplinesc sarcini de secretariat, arhivă sau alte activități administrative cu caracter permanent. Numărul funcționarilor din categoria C este dublul numărului de funcționari din categoria B.

Categoria D grupează doar 4 grade și reunește funcționarii care desfășoară activități care presupun munca fizică. Nivelul de pregătire profesională minimă pentru personalul din această categorie este de studii primare, eventual completate cu o serie de cunoștințe tehnice, impuse de particularitățile activității vizate de postul respectiv. În această categorie se regăsesc, de obicei, funcționarii pentru activități de pază, curierat, personalul de serviciu etc.

Pe lângă personalul care lucrează pentru organisme sau instituții comunitare având calitatea de funcționari publici, mai lucrează și persoane cu contract de muncă sau cu contract de colaborare, desemnați cu titulatura de agenți contractuali.

Calitatea de agent contractual este diferită de cea de funcționar deoarece agentul nu beneficiază de dreptul la carieră, nu este stabil în postul ocupat și nici nu dobândește mare parte din drepturile cuprinse în Statut. Agenții contractuali pot beneficia de prevederile Statutului numai dacă îi vizează expres, altfel situația lor este guvernată de regulile aplicabile contractului prin care au devenit agenți contractuali comunitari. Acești angajați pe bază de contract de drept privat nu participă direct la prestarea serviciului public și nu sunt investiți cu autoritatea publică în desfășurarea activității lor, prin urmare nu beneficiază de aceeași ocrotire a drepturilor ca și funcționarii comunitari.

Pentru distincția contractualilor de drept comunitar de funcționarii europeni, în sensul restrâns al noțiunii, trebuie avut în considerare faptul că întotdeauna activitatea concretă a agentului contractual trebuie să se circumscrie uneia dintre următoarele situații:

- să desfășoare o activitate cu caracter temporar, ocupând în mod vremelnic un post care are un caracter temporar, dar pentru care titularul este, pentru o perioadă de timp determină, indisponibilă ;
- să desfășoare o activitate auxiliară față de activitatea curentă a serviciului în care activează, îndeplinind sarcini precare prin natura lor.

Au existat și situații de utilizare abuzivă a denumirii de post auxiliar, deși persoana încadrată urma

să desfășoare activități permanente pe o perioadă îndelungată de timp. În aceste situații, judecătorii de la Curtea Europeană de Justiție au procedat la recalificarea contractului, modificând, în mod obiectiv, denumirea utilizată pentru funcția respectivă (vezi și C.J.C.E., 01.02.1979, Desharmes, Aff.17/87, Rec. 189);

- să aibă calitatea de consilieri de specialitate, adică personalități angajate în instituțiile comunitare datorită notorietății într-un anumit domeniu; dacă pentru interesele comunității sunt necesare priceperea și competența lor într-un anumit moment, atunci vor avea calitatea de agenți contractuali de drept comunitar, în baza unui contract de consiliere (consultanță de specialitate) [3 pp., 193-194].

În funcție de postul sau demnitatea publică analizată, se pot distinge condiții de acces de ordin general sau comune pentru toate categoriile de funcții europene, dar și condiții speciale, care țin de particularitățile activității care urmează să fie desfășurată. Condițiile generale sunt detaliate în art. 28 din STATUT, iar condițiile speciale se regăsesc în actul normativ care guvernează activitatea instituției sau organismului comunitar pentru care se desfășoară recrutarea (de obicei, statut propriu sau regulament de organizare și funcționare).

Condiții generale

a) naționalitatea

Orice aspirant la o funcție europeană trebuie să fie cetățean european în accepția conferită acestei noțiuni prin prevederile Tratatului de la Maastricht. Fiecare funcționar european este mai întâi cetățean al unei țări-membre a Uniunii Europene, iar cetățenii statelor-membre ale Uniunii sunt, în mod automat, considerați cetățeni europeni. Art. 27 din STATUT prevede că funcționarii sunt recrutați pe o cât mai mare posibilă bază geografică, dintre cetățenii statelor-membre ale Comunității. În același timp, nicio funcție nu trebuie să fie rezervată cetățenilor dintr-un anume stat-membru.

De remarcat că, după semnarea Tratatului de aderare a României și Bulgariei, pe marea majoritate a formularelor de solicitare on-line pentru a deveni funcționar comunitar au fost activate rubrici speciale pentru cetățenii care provin din România și Bulgaria, tocmai pentru a se asigura o reprezentare cât mai largă din punct de vedere geografic.

Astfel că: „Poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele condiții:

- are cetățenia română și domiciliul în România;
- cunoaște limba română, scris și vorbit;
- are vârsta de minimum 18 ani împliniți;
- are capacitate deplină de exercițiu.

Totuși este cât se poate de firesc ca poziționarea majorității instituțiilor și organismelor comunitare în Bruxelles să angreneze un număr mare de salariați din această țară, chiar dacă se încalcă regula reprezentării pe criteriul proporționalității geografice.

b) capacitatea de exercițiu deplină

Capacitatea de exercițiu desemnează aptitudinea subiecților de drept de a-și exercita drepturile și de a-și asuma obligații personal. Capacitatea de exercițiu conturează posibilitatea indivizilor de a-și asuma răspunderea pentru faptele săvârșite, derularea activității având loc în mod conștient și responsabil.

Capacitatea civilă a subiecților de drept se apreciază în funcție de normele de drept civil din dreptul național pentru fiecare funcționar în parte. În dreptul român, capacitatea de exercițiu este reglementată prin Decretul-lege nr. 31/1954 și se dobândește la împlinirea vârstei de 18 ani (majorat). Persoana peste 18 ani care suferă de o maladie psihică nu va avea capacitate de exercițiu dacă în urma unui proces judecătorul național competent a dispus punerea ei sub interdicție.

c) nivel înalt de corectitudine (moralitatea funcționarului)

Etica, buna conduită și morala funcționarului sunt elemente de apreciere a acestuia atât la începutul activității sale, cât și pe parcursul îndeplinirii sarcinilor cu care este investită respectiva funcție publică.

Aprecierea moralității și a nivelului de corectitudine pe care o persoană îl manifestă în relațiile de serviciu se face, de obicei, în baza prezentării unui extras de cazier judiciar. Cazierul judiciar reprezintă o evidență a infracționalității descoperite și sancționate de către organele statului de care te leagă cetățenia pe care o ai;

d) are o stare de sănătate corespunzătoare funcției publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;

e) îndeplinește condițiile de studii prevăzute de lege pentru funcția publică;

f) îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice;

g) nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea;

h) nu a fost destituită dintr-o funcție publică în ultimii 7 ani; judiciar este obligatoriu dacă funcția publică vizată presupune ca ocupantul ei să primească în pază o anumită gestiune, un anumit patrimoniu pe care trebuie să-l folosească și să-l conserve sau administreze. Pentru funcțiile care nu includ în mod obligatoriu o gestiune materială, condiția verificării moralității persoanei se poate considera îndeplinită prin prezentarea unor recomandări de la precedentul loc de muncă sau de la persoane de notorietate, cu care candidatul a intrat în contact;

i) cunoașterea aprofundată a uneia dintre limbile oficiale ale Comunității și cunoașterea satisfăcătoare a unei alte limbi a Comunităților.

Prin prisma îndeplinirii primei condiții generale expuse mai sus (condiția naționalității) este evident că fiecare cetățean european cunoaște ca limbă maternă, una dintre limbile oficiale ale Comunității. Așadar, îndeplinirea acestei condiții este deplin realizată dacă aspirantul funcției europene cunoaște satisfăcător oricare alta dintre limbile oficiale ale statelor-membre.

Remarcăm că prevederea art. 28, lit. f din STATUT se referă la cunoașterea celei de-a doua limbi a comunității în „*măsura necesară funcției ce este chemat să o exercite.*” Este posibil ca particularitățile funcției ocupate să impună chiar cunoașterea la perfecție și pentru cea de-a doua limbă pe care o utilizează funcționarul respectiv.

j) promovarea concursului organizat pentru ocuparea postului vacant

În vederea ocupării unui post liber într-o instituție, autoritatea investită cu puterea de numire deschide procedura concursului, după ce, în prealabil, a examinat:

- posibilitățile de promovare și de mutare în cadrul instituției;
- posibilitatea de organizare a concursurilor în cadrul instituției;
- cererile de transfer ale funcționarilor din alte instituții ale comunității.

k) nu a desfășurat activitate de poliție politică, astfel cum este definită prin lege

Pentru fiecare concurs este numit un juriu de către autoritatea investită cu puterea de numire, iar acest juriu va decide, în urma desfășurării concursului, cine va ocupa postul vacant. Procedura pentru organizarea concursurilor este reglementată expres în Anexa III la Statut și este diferită funcției de tipul de concurs organizat.

- concurs pe bază de probe;
- concurs pe baza titlurilor obținute conform nivelului de instrucție sau funcție de pregătirea științifică.

l) aptitudinile fizice

Art. 28, lit. e din Statut impune condiția ca viitorul funcționar să îndeplinească condițiile de aptitudine fizică cerute pentru exercițiul funcțiilor sale. Este o regulă obișnuită și în dreptul național al fiecăruia dintre statele-membre, fiecare dintre viitorii salariați sau viitorii funcționari trebuie să prezinte în vederea începerii activității un certificat medical care să ateste starea de sănătate.

Această regulă nu are conotație discriminatorie, accesul la funcția publică nefiind interzis celor care prezintă infirmități sau diverse forme de handicap. Condiția certificatului medical este oportună deoarece justifică posibilitatea angajării persoanei respective la efortul pe care funcția vizată îl presupune. Individul nu trebuie să prezinte infirmități sau maladii care pot stânjeni exercițiul funcției publice, însă poate suferi de orice altă afecțiune, care însă nu afectează randamentul și competența profesională a funcționarului.

m) situația militară

Textul art. 28 din Statut impune ca persoana candidată la o funcție europeană să aibă reglementată situația militară. Coroborând această prevedere cu prevederile art. 42 din STATUT „concediul pentru serviciul militar” se deduce faptul că neefectuarea stagiului militar nu impune îngrădirea accesului la funcția publică.

Condiția reglementării situației militare impune funcționarului obligația de a prezenta un document care să evidențieze în mod obiectiv situația funcționarului respectiv, adică posibilitatea ca pe viitor acesta

să solicite concediu pentru satisfacerea stagiului militar sau, dimpotrivă, să nu întrerupă activitatea pentru motive în legătură cu situația sa militară.

Apreciem că această condiție este necesară și pentru a identifica mai ușor, în caz de nevoie, acei funcționari care pot fi dotați cu armament sau pot fi folosiți pentru activități de protecție și pază.

Condiții particulare (speciale)

Condiții speciale (particulare) pentru accesul la o funcție publică sunt evidențiate diferit pentru fiecare funcție vacantă în parte. Aceste condiții pot viza un nivel superior de studii decât cel impus prin categoria din care face parte funcția europeană vacantă, un anumit nivel de experiență, vechime superioară în profesie sau într-o anumită funcție.

Principiile dreptului funcției publice europene sunt acele idei călăuzitoare care guvernează întreaga activitate a funcționarilor europeni și care trebuie avute în vedere în momentul interpretării oricărei reguli normative adoptate de o instituție sau un organism european. Aceste principii sunt, pe de o parte, comune cu celelalte ramuri ale dreptului comunitar în general (cum ar fi principiul subsidiarității, principiul egalității, nondiscriminării etc.), dar și principii specifice reglementării funcției publice europene (de exemplu, principiul concursului public și principiul dispersiei teritoriale). În democrațiile europene, recrutarea funcționarilor publici, imparțiali și cu o înaltă calificare, este unul dintre rolurile esențiale ale instituțiilor.

În aceste condiții, se poate aprecia că principiile care stau la baza exercitării funcției publice sunt în deplină concordanță cu misiunile fundamentale ale administrației publice, acelea de a servi cu profesionalism interesele cetățenilor, liberă de orice constrângere politică, lipsită de prejudecăți, imună la actele de corupție.

Important este ca recrutarea și selecția funcționarilor publici să se facă exclusiv pe criteriul competenței, astfel încât funcția publică să fie una profesionistă, caracterizată de eficiență și eficacitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Călinoiu, Constanța, Vedinaș Verginia, Teoria funcției publice comunitare, București, Editura Lumina Lex, 1999.
2. Iorgovan Antonie, Tratat de drept administrativ, ediția a III-a, vol. I, București, Editura All Beck, 2001.
3. Vătăman Dan, Drept instituțional al Uniunii Europene, București, Editura Universul Juridic, 2010.

INSTITUȚIA PRIMARULUI ÎN ȚĂRILE UNIUNII EUROPENE

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The mayor is the local public administration authority that exercises local autonomy in villages and cities (municipalities). In fact, the mayor has a separate legal status that makes the role particularly at the local level. The purpose of this study consist in studying the international practice in the area of the establishment of the authority of the mayor as the representative authority of the local community and the executive of the local council and its responsibilities.

Keywords: *local public administration, public authority, mayor, executive authority.*

Prin administrație publică înțelegem acea activitate care constă, în principal, în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, a tuturor actelor normative și a celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice. De aici desprindem, pe de o parte, poziția administrației publice în cadrul diferitelor activități ale autorităților statale sau ale colectivităților locale, iar, pe de altă parte, descifrăm cele două elemente componente esențiale și indispensabile ale administrației publice, și anume elementul structural-organic și elementul funcțional.

La nivel de comunitate un rol esențial în realizarea treburilor publice locale îl joacă primarul, dat fiind caracterul său reprezentativ.

Reieșind din rolul central pe care îl joacă instituția primarului în comunitățile rurale din Republica Moldova, în acest articol ne-am propus să analizăm practica UE în acest domeniu. Fiind state cu tradiții democratice de secole, dispun de o oarecare experiență dovedită în timp în această materie.

Austria este un stat federal compus din nouă landuri autonome. Consacrând un sistem de autonomie administrativă, Constituția Austriei stabilește importante atribuții în competența comunelor (Ge-meinden). Aceste comunități locale sunt conduse de un consiliu local ales prin vot direct și de un primar (Burgermeister), care este ales de consiliul local. În comunele mai mari, primarul este asistat de autoritatea locală. [6; p. 178]

Comunitățile se bucură de un grad considerabil de autonomie în soluționarea problemelor locale, autorităților locale revenindu-le responsabilități privind drumurile, asigurarea necesarului de apă, funcționarea școlilor primare, proiectarea lucrărilor de construcție zonale, administrarea unităților de învățământ. În cele mai multe co-munități, autoritățile locale îndeplinesc o serie de atribuții legate de activități sociale, de asistență sanitară și culturale.

Belgia a fost stat unitar din anul 1831 și și-a păstrat caracteristicile acestei forme de stat mai mult de un secol și jumătate. Începând cu anul 1970, Belgia s-a aflat într-un amplu proces de federalizare care s-a desfășurat în numeroase etape (1970, 1980, 1988, 1993 și 2001) [1; p. 178].

Exercitarea puterii a îmbrăcat forma descentralizării, ținându-se seama de caracteristicile lingvistice diferite ale populației aparținând unor culturi distincte. Comunele și provinciile care prezentau caracteristici tradiționale, lingvistice, culturale distincte, beneficiau de la început de dreptul de a-și administra interesele și de a-și afirma particularitățile proprii de viață comunitară.

Belgia, conform Constituției [3], este *un stat federal*, compus din *comunități și regiuni*. Există trei comunități - Comunitatea franceză, Comunitatea flamandă și Comunitatea germanofobă - definite prin caracteristici lingvistice și culturale. De asemenea, Belgia cuprinde trei mari Regiuni: Wallonia, Flandra și Bruxelles. Potrivit Constituției, există 4 regiuni lingvistice: regiunea de limbă franceză, regiunea de limbă neerlandeză, regiunea bilingvă Bruxelles și regiunea de limbă germană; fiecare comună a Regatului face parte dintr-una din regiunile lingvistice.

Constituția oferă provinciilor și comunelor posibilitatea de a se asocia, iar Consiliilor provinciale și comunale de a se reuni pentru a delibera în comun. Comuna, considerată *colectivitatea politică de bază*, este guvernată de o lege comunală adoptată în 1 ianuarie 2002, modificată prin Legea din 17 iunie 2004.

Fiecare comună, aflată sub tutela regiunii, are propria sa organizare administrativă. În cadrul fiecărei comune pot fi distinse, ca organisme politice, Consiliul comunal și Colegiul [1., p. 179].

Consiliul comunal este compus din membri aleși prin scrutin direct, în număr variabil, în funcție de numărul de locuitori ai comunei respective: câte 7 consilieri pentru comunele cu 1.000 locuitori și câte 55 de consilieri pentru cele care au o populație mai mare de 300. 000 de locuitori.

Comuna este guvernată de un Colegiu, format din primar (Bourgmestre) și din vicepreședinții comunali (Echevins). Colegiul reprezintă un Guvern în miniatură și nu este responsabil în fața Consiliului comunal.

Primarul este numit de rege, pe baza listei înaintate de guvernatorul regional, la propunerea majorității consiliului comunal. El prezidează Consiliul comunal, dispunând de drept de vot în cadrul acestuia și este președinte de drept în Colegiu. Totodată, îi revine sarcina aplicării regulamentelor și ordonanțelor Consiliului comunal și ale Colegiului.

Primarul este reprezentantul comunei în exteriorul acesteia, dar și reprezentantul statului în comună. În această dublă calitate, primarul veghează la realizarea interesului general, care se situează dincolo de interesul local.

Printre atribuțiile primarului se numără și menținerea ordinii publice, îndeplinind în acest sens funcția de șef al poliției federale în exercițiul misiunilor de poliție administrativă.

Colegiul, al cărui membru este primarul, se reunește o dată pe săptămână, la o dată și la o oră ce sunt fixate prin regulamentul de organizare și funcționare al comunei. Ședințele Colegiului nu sunt publice.

Bulgaria este, potrivit Constituției adoptate în mai 1991, o republică guvernată de principiile descentralizării și autonomiei locale [5; p. 147].

Din toamna anului 1991, Adunarea Națională a adoptat legea administrației publice locale, municipalitatea (localitatea) devenind baza sistemului administrativ-teritorial al statului bulgar. Astfel, în municipalități - entități legale cu drept de a crea și de a administra propriile bugete - autonomia locală este pusă în aplicare printr-un sistem dual de putere [1; p. 153]:

- primarul reprezintă cea mai înaltă autoritate executivă a comunității locale;
- consiliul local, considerat cel mai înalt organism decizional al comunității locale.

Alegerea autorităților locale în Bulgaria - primar și consiliu local - se realizează ca și în Republica Moldova prin vot direct, pentru un mandat de 4 ani. Numărul aleșilor în consiliul local depinde de numărul locuitorilor, reprezentativitatea tinzând să fie destul de largă (de exemplu, localitățile cu o populație între 50.000 și 75.000 de locuitori au 33 de membri aleși în consiliile municipale). În exercitarea atribuțiilor sale, consiliul local adoptă regulamente și instrucțiuni și ia decizii în probleme de interes local, aceste acte ale consiliului sunt supuse controlului administrativ.

În îndeplinirea atribuțiilor sale, primarul este ajutat de unul sau mai mulți viceprimari, aleși prin vot secret, de către și dintre membrii consiliului local.

Primarul, ca autoritate executivă, îndeplinește următoarele atribuții:

- conduce activitatea executivă a Primăriei;
- coordonează activitatea diferitelor servicii ale administrației publice locale;
- este garantul ordinii publice;
- supervizează construcția bugetară și execuția bugetului local;
- asigură implementarea proiectelor pe termen mediu și lung;
- menține contactul cu partidele politice și cu organizațiile civice;
- asigură protecția populației împotriva calamităților naturale;
- aprobă planurile de dezvoltare urbană care au fost votate de consiliul local și asigură punerea acestora în practică;

- reprezintă comunitatea locală în relațiile cu alte instituții sau în justiție.

Pe lângă aceste atribuții, stabilite de legea organică, de organizare, de control și de administrare, primarul mai îndeplinește câteva atribuții speciale: reprezintă municipalitatea în problemele contractuale legate de proprietate sau de încadrare în muncă.

Se poate spune că primarul unei localități autonome îndeplinește două roluri principale: este exponentul autonomiei locale și asigură administrarea comunității locale [1; p. 185].

Sistemul administrativ în Republica Moldova este organizat după modelul francez, de aceea o importanță deosebită o reprezintă practica franceză de organizare a activității instituției primarului.

Astfel, potrivit art. 72 din Constituție, pot fi considerate „colectivități teritoriale ale Republicii: comunele, departamentele și Teritoriile de Peste Mări (prevăzute la art. 74). Orice alte colectivități teritoriale vor fi create numai prin lege.” Colectivitățile teritoriale au dreptul să ia decizii pentru ansamblul de competențe care pot fi mai bine puse în operă la nivelul lor. Aceste colectivități se administrează în mod liber prin consilii alese și primari și dispun de o putere de reglementare pentru exercitarea competențelor lor.

În **Franța**, colectivitățile de bază ale administrației locale sunt *comunele*. Astfel, se disting două categorii de comune: rurale și urbane. La nivelul acestora, ca și în Republica Moldova, funcționează două tipuri de autorități reprezentative: *consiliul municipal și primarul*.

Consiliul municipal este autoritatea deliberativă, cu competență generală, care lucrează în ședințe publice. Consilierii municipali sunt aleși prin sufragiu universal direct, pentru un mandat de 6 ani, prin scrutin majoritar plurinominal cu două tururi de scrutin. Consiliul se reunește de drept în prima zi de vineri sau, cel mai târziu, în ziua de duminică, care urmează datei la care au fost aleși toți membrii acestui organism. Prima ședință a Consiliului este rezervată alegerii pri-marului și a adjuncților săi.

Executivul comunal este reprezentat de primar, ales de Consiliul municipal. Codul general al colectivităților teritoriale prevede că „*primarul și adjuncții săi sunt aleși prin scrutin secret și cu majoritatea absolută a voturilor. Dacă după două tururi de scrutin niciun candidat nu a obținut majoritatea absolută, se organizează un al treilea tur de scrutin, fiind declarat ales candidatul care a obținut majoritatea relativă. În caz de egalitate de voturi este ales cel mai în vârstă candidat.*”

Durata mandatului primarului coincide cu cea a Consiliului municipal. În această perioadă, primarul și consilierii municipali beneficiază de o indemnizație de funcție, în cadrul unui barem fixat de Codul Comunal, cu referință la scara salariilor din domeniul funcției publice. Indemnizația se reduce la jumătate dacă primarul sau adjuncțul este membru al Adunării Naționale sau al Senatului. Alesul municipal, nefiind salariatul comunei, nu beneficiază de ajutor social. Codul Comunal cuprinzând două dispoziții în acest sens: [4; p. 26]

- comuna este responsabilă de daunele cauzate alesului în exercitarea funcției sale;
- primarul și adjuncțul care primesc indemnizație de funcție au un regim aparte de pensionare.

Demisia primarului este înaintată de acesta reprezentantului statului din departamentul respectiv. În afara cazurilor de dizolvare a Consiliului municipal sau de anulare a alegerilor, primarul și adjuncții pot fi suspendați sau revocați de autoritățile statului prin decizia ministrului de interne sau prin decret dat de Consiliul de Miniștri. Hotărârea de suspendare sau revocare trebuie motivată.

Primarul și adjuncții vizați trebuie să fi comis vreo eroare sau să fi violat un text legislativ sau reglementar: refuzul de a da publicității o hotărâre, eliberarea de certificate eronate, eliberarea unui ordin de plată pentru lucrări neexecutate.

Consilierul municipal poate oricând demisiona. Demisia o înaintează primarului și devine executorie din momentul acceptării ei.

Deși nu este ales în mod direct de către cetățeni, primarul este un actor principal în viața comunității locale. El aduce la îndeplinire hotărârile Consiliului municipal, fiind ajutat de viceprimari desemnați de Consiliu dintre membrii săi, cărora le poate delega dreptul de semnătură pentru anumite acte sau le poate delega anumite atribuții.

Conform prevederilor Codului general al colectivităților teritoriale [2], primarul poate delega dreptul de semnătură directorului general al serviciilor și directorului general-adjunct al serviciilor primăriei, precum și directorului general și directorului serviciilor tehnice.

Atribuțiile exercitate de primar se împart în două categorii:

- atribuții exercitate în numele comunei;
- atribuții exercitate în numele statului.

Potrivit prevederilor Codului general al colectivităților teritoriale, primarul este însărcinat, sub controlul Consiliului municipal și sub controlul administrativ al reprezentantului statului în departament, de o manieră generală, cu executarea hotărârilor Consiliului municipal și, în particular, cu următoarele atribuții:

- administrarea și conservarea proprietăților comunei;
- gestionarea veniturilor, supravegherea contabilității comunale;
- pregătirea și propunerea bugetului local;
- conducerea treburilor comunale;

- intentarea, în numele comunei, a acțiunilor în justiție sau apărarea comunei în acțiunile intentate împotriva ei, în cazurile stabilite de Consiliul municipal;
- stabilirea numărului de clase în unitățile de învățământ;
- solicitarea împrumuturilor destinate finanțării investițiilor prevăzute în buget și realizarea operațiunilor financiare utile gestionării împrumuturilor, numai în limitele fixate de consiliul municipal;
- administrarea rețelelor de drumuri comunale;
- ofițer de stare civilă;
- ofițer al poliției judiciare.

Conform prevederilor Codului general al colectivităților teritoriale, în categoria atribuțiilor exercitate în numele statului se regăsesc:

- publicarea și executarea legilor și regulamentelor;
- executarea măsurilor de siguranță generală;
- exercitarea funcțiilor speciale care îi sunt atribuite prin legi.

Fiecare departament francez este împărțit în mai multe arondismente (majoritatea departamentelor sunt divizate în 3 sau 4 arondismente), la 1 ianuarie 2007 existând în total 341 arondismente, lipsite de personalitate juridică. Administrarea acestora este încredințată unui subprefect, care îl asistă pe prefectul departamental.

Arondismentul are ca autorități administrative locale *Consiliul arondismentului și primarul*. Consiliul arondismentului este prezidat de către primar, ales de membrii săi din rândul lor.

Alegerea primarului arondismentului care urmează reînnoirii generale a Consiliului municipal are loc la 8 zile după alegerea primarului comunei. Consiliul arondismentului este convocat cu această ocazie, în mod excepțional, de către primarul comunei și desemnează dintre consilierii municipali sau consilierii de arondisment unul sau mai mulți adjuncți.

Primarul de arondisment și adjuncții săi îndeplinesc, în cadrul arondismentului, atribuții în materie de stare civilă, probleme școlare etc. De asemenea, primarul arondismentului dispune de aceleași atribuții ca și cele care îi sunt recunoscute primarului comunei.

Primarul comunei poate să-i delege primarului arondismentului o parte dintre atribuțiile sale în materie electorală, cu excepția celor referitoare la revizuirea anuală a listelor electorale (art. L 2122-26 din Codul general al colectivităților teritoriale). Ca și primarul unei comune, primarul unui arondisment poate delega dreptul de semnătură directorului general al serviciilor primăriei de arondisment.

Instituțiile politice și administrative ale Franței au servit și servesc ca model pentru multe state care au dorit să reintre în circuitul de instituții politice și valori constituționale ce definesc democrația constituțională occidentală și statul de drept. Nu este niciun impediment în faptul că primarul este ales de consiliu sau alte motive de acest gen.

Organizarea administrativă a **Italiei**, după ultimele modificări constituționale, pune în valoare trăsăturile statului regional. Importantele prerogative conferite regiunilor prin dispoziții constituționale apropie statul italian de structura federalistă.

Potrivit dispozițiilor constituționale [7; art. 5], Republica Italia se împarte în comune, provincii, orașe metropolitane și regiuni, care reprezintă entități autonome. Republica, una și indivizibilă, cum o definește Constituția, recunoaște și favorizează autonomiile locale. În serviciile care depind de stat realizează descentralizarea administrativă în cel mai înalt grad posibil; adaptează principiile și metodele legislației sale la necesitățile autonomiei și ale descentralizării.

Provinciile și comunele beneficiază de propriul lor statut, conferit prin Legea nr. 142/1990. Astfel, comunele sunt conduse de un Consiliu comunal și de un primar (Sindaco).

Primarul reprezintă șeful executivului comunal și este ales de către cetățeni. Prin Legea nr. 81/1993, în comunele care au mai mult de 15.000 de locuitori, s-a introdus alegerea directă a primarului de către cetățeni. Tot primarul este cel care desemnează consiliul comunal pentru un mandat de 5 ani.

Utilitatea provinciilor este deosebită, în calitatea acestora de circumscriptii administrative ale statului, dar și ca autorități însărcinate să realizeze legătura dintre regiuni și comune. Provinciile joacă un rol de asistență tehnică și administrativă pe lângă comune.

Teritoriul comunelor este determinat prin legi regionale, potrivit unei proceduri fixate de legislația națională. Prin Decretul-lege nr. 276/2000 s-a prevăzut posibilitatea comunelor de a se asocia în vederea realizării unor activități specifice, asociere ce se va derula în baza unor convenții.

Articolul nr. 119 din Constituția Italiei cuprinde dispoziții referitoare la autonomia financiară de care dispun regiunile, provinciile, comunele și orașele metropolitane. Formele și condițiile particulare de autonomie vor putea fi atribuite regiunilor cu statut obișnuit, la inițiativa lor și numai după consultarea colectivităților locale (art. 116 din Constituția Italiei).

Funcțiile administrative din domenii ca urbanismul, reglementarea serviciilor și organismelor administrative depinzând de regiune, turismul, asistența publică, asistența sanitară, agricultură etc. sunt de competența regiunii, în timp ce cele de interes exclusiv local pot fi atribuite prin legi provinciilor, comunelor sau altor puteri locale. Astfel, atribuțiile primarului sunt delimitate potrivit unor legi speciale.

Sistemul italian este un sistem al colaborării dintre puteri. Organele regiunii sunt, potrivit art. 121 din Constituție: Consiliul Regional, Adunarea Regională (Giunta) și președintele Adunării, Consiliul Regional reprezintă Parlamentul regional și exercită puterea legislativă, având și alte atribuții conferite regiunii prin lege [1; p. 186].

O practică deosebită o prezintă și experiența Poloniei, care mai este denumită și copilul Europei sau acel exemplu de democrație locală pentru țările care doresc să se alinieze regulilor europene de autoadministrare locală.

Polonia este o republică democratică, guvernată de principiile de drept, în care puterea supremă aparține națiunii, ce o exercită direct sau prin reprezentanții săi.

Capitolul VI al Constituției Poloniei consacră mecanismul auto-guvernării locale. Se precizează, astfel, că unitățile de autogovernare au personalitate juridică, ele putând să aibă bunuri în proprietate și să beneficieze de alte drepturi asupra proprietății. Constituția plasează autonomia colectivităților teritoriale sub protecția tribunalelor și garantează resursele lor financiare. Art. 16 din Constituția Poloniei precizează că ansamblul locuitorilor unui teritoriu care constituie o unitate a diviziunii teritoriale reprezintă o colectivitate teritorială. În art. 167, privitor la autonomia financiară a colectivităților locale, se precizează că resursele proprii ale colectivităților au ca sursă taxe și impozite, ale căror niveluri sunt stabilite de autoritățile teritoriale, iar art. 172 face referire la posibilitatea colectivităților teritoriale de a se asocia și de a adera la asociații internaționale locale și regionale.

Referindu-ne nemijlocit la instituția primarului, trebuie să recunoaștem, că aceasta are reglementări diferite în diferite state ale lumii, dar în toate dintre ele se pune accentul pe aspectul de autoritate reprezentativă locală, astfel, primarul este cel care reprezintă populația dintr-o localitate, oricare ar fi denumirea acesteia - gmină, comună provincie, oraș etc.

Generalizând asupra calității primarului de reprezentant al populației, observăm câteva aspecte care fac ca practicile acestor state să se intersecteze – caracterul său reprezentativ; conlucrarea strânsă cu autoritatea deliberativă; aspectul de agent de stat în teritoriu și absolut în toate statele acesta este autoritatea executivă a consiliului local. Oricât de banal ar suna, ținem să menționăm că nu există un model unic perfect aplicabil pentru toate statele, există doar principii pe care fiecare stat își clădește propriul său sistem de autoadministrare locală. Deci, putem conchide că în acest sens suntem un stat alineat principiilor europene de autoadministrare locală, iar instituția primarului constituie unul dintre pilonii administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostolache M. C. Primarul în România și Uniunea Europeană, București. Editura Universul Juridic, 2012, 391 p.
2. Code général des collectivités territoriales http://codes.droit.org/CodV3/collectivites_territoriales.pdf
3. Constitution de la Belgique, Ed. Bruylant. Bruxelles, 2002.
4. Douay Dominique, Monique Jacob, Defrenne Jacques. Comunitățile locale în sistemul administrativ francez. Paris: Jean Jaures, 1994.
5. Drumeva E., Local government in Bulgaria, Ed. Kandeve, Sofia, 2004.
6. Stănculescu G., Andoniceanu A., Sisteme comparate de administrație publică europeană. Ed. Economică, București, 2001.
7. Tănăsescu E.S., Codex Constituțional. Constituția Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, în Constituțiile statelor-membre ale Uniunii Europene, Ed. Monitorul Oficial, București, 2015, p. 206.

ПРИМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ: ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫЙ АСПЕКТ

Наталья РОЗМАРИЦЫНА,

аспирантка Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The actuality of improving the institution of administrative services providing in Ukraine in order to increase efficiency of existing mechanisms of public administration, through the learning experience of leading European countries in this field is shown. It is proved that introduction of the system of the quality evaluation of administrative services will provide the opportunity for monitoring the civil rights compliance when applying to the agencies that provide services and will approach the service level to expectations of their consumers.

Keywords: *quality assessment system, providing administrative services, eurointegration aspect, the effectiveness of public authorities, international quality standard ISO 9000, public government.*

В условиях административной реформы изменяется отношение государства в лице органов публичной власти к гражданину и становится аналогичным отношению к потребителю/клиенту в частном секторе. Как показывает опыт западных демократических стран, данные отношения носят равноправный, партнёрский характер. При этом речь идёт вовсе не о стоимости, несмотря на то, что взимается за большинство публичных услуг (нередко необоснованно или в завышенном размере), а прежде всего о качестве предоставления публичных услуг. Для повышения качества предоставления публичных услуг существует ряд инструментов «технологического» характера, наиболее важным из которых является наличие критериев для оценки качества предоставления публичных услуг, по результатам которой разрабатывается комплекс мероприятий по улучшению качества предоставляемых услуг.

Роль и значение качества постоянно возрастают под влиянием развития технологий производства и потребностей человека. Подъём уровня культуры и образования с каждым днём делает потребителей все более разборчивыми и придирчивыми. В обеспечении конкурентоспособности уже в 80-е гг. XX в. требования к качеству стали определяющими. Более 80% покупателей, приобретая продукцию на мировом рынке, предпочитают цене качество.

Подходы к управлению качеством на западе и востоке имеют отличия, например Западный подход (США и Европа) подразумевает, что качество основывается на низком уровне цен; первая цель – прибыль, качество категория случайная и т. д. В соответствии с Восточным подходом (Япония) – качество основывается на низком уровне дефектов; первая цель – качество, вскоре последует прибыль. В основе различных стран мира лежит сближение уровней качества; через творческий обмен передаётся опыт работы по улучшению качества, интеграция всех подходов и методов, внедрение международных стандартов.

Европейский подход к качеству рассматривает такие приоритетные области, как: единая политика качества; контроль над стандартизацией и сертификацией качества; открытие аккредитационных центров. Качество жизни считается тем лучше, чем больше удовлетворяются потребности человека.

По мнению Джоселин Бургон, бывшего секретаря канадского Тайного совета, «общественные организации и учреждения служат общественным целям. Независимо от политической склонности правящей партии, цели органов публичной власти состоят в том, чтобы построить лучшее будущее и улучшить благосостояние своих граждан» [1].

В функционирующей демократии депутаты, служащие органов публичной власти несут ответственность перед людьми за выбор, который они делают, и за то, ведут ли он к лучшим ре-

зультатам, таким как повышение благосостояния, безопасности и качества жизни для человека, семьи, общины и общества.

Я считаю, что принципы и ценности являются основой надлежащего управления, формирующего поведение в публичном управлении. Согласно взглядам Комитета правительства Ирландии по исследованиям в области публичного управления, «ценности являются важными компонентами организационной культуры и играют важную роль в процессах определения задач, руководстве подчинёнными и информировании общественности. Для бюрократии приверженность ценностям государственной службы высокого уровня вызывает общественное доверие и уверенность. И, наоборот, слабое применение ценностей или продвижение неадекватных ценностей могут привести к сокращению этих важнейших элементов демократического управления, а также к этическим проблемам и трудностям при принятии решений» [2]. Принципы и ценности дают чёткое направление, но только в том случае, если они одобрены, приняты и применяются на практике.

Каждое государство имеет свой подход к многоуровневому управлению, распределяя обязанности правительства и ресурсы для их выполнения, при этом добиваясь большей эффективности в отношениях между органами публичной власти, как вертикальных (национальных, региональных и местных), так и горизонтальных (координация между министерствами, муниципалитетами и т. д.) уровней.

На протяжении многих лет правительства искали новые способы улучшения работы государственного сектора и предоставления услуг посредством организационных изменений. Регулярной особенностью политической обстановки было перераспределение ролей между министерствами, что приводит к реорганизации правительственного аппарата на центральном уровне с целью улучшения процесса разработки и реализации политики: министерства (и их подчинённые органы) приобретают или теряют функции. Более того, центральные, региональные и местные органы власти также со временем занялись созданием, расформированием или объединением субнациональных уровней публичного управления (регионов, округов, районов, муниципалитетов и т. д.).

По всей Европе усиливается чувство кризиса из-за способности правительств адекватно финансировать и предоставлять публичные услуги. Правительства опасаются, что в течение следующих двух десятилетий, благодаря демографическим и технологическим изменениям, станет все труднее гарантировать предоставление качественных услуг. В частности, стареющее население может потребовать предоставления более дорогих услуг, и в то же время произойдёт сокращение базы налогообложения. Многие правительства предполагают, что электорат все меньше желает поддерживать оплату новых услуг: во многих европейских странах налогообложение достигает точки насыщения.

ЕС недавно начал обсуждение принятия директивы об услугах, которая может открыть для многих государственных служб конкуренцию за рубежом. В то же время ЕС настаивает на расширении Общего соглашения Всемирной торговой организации по торговле услугами (GATS), чтобы охватить более широкий спектр отраслей. Между тем, Международный валютный фонд продолжает требовать от европейских членов сокращения социального обеспечения населения, чтобы сбалансировать бюджеты и привлечь больше иностранных инвестиций.

В Украине с целью повышения административной культуры государственных служащих и совершенствования управленческой деятельности в соответствии со Стратегией реформирования системы государственной службы в Украине [3] было предусмотрено:

- регулярное проведение изучения оценки населения относительно качества и эффективности работы органов публичной власти;
- разработка критериев оценки предоставления публичных услуг физическим и юридическим лицам;
- введение принципиально нового типа взаимоотношений между гражданами и государственными служащими, в основе которых заложен приоритет прав и свобод человека, уважение к личности, высокая культура общения.
- Государственная политика в сфере управления качеством продукции (товаров, услуг) направлена на:

- поддержку предприятий и организаций в удовлетворении потребностей потребителей путём улучшения качества и конкурентоспособности продукции;
- развитие и внедрение методов управления качеством продукции (товаров, услуг);
- реализуется через государственную поддержку современных методов управления качеством и практического внедрения систем управления качеством в соответствии со стандартами ISO серии 9000 и 14000, признанных в Европе и в мире [4].

Европейский опыт управления качеством основывается на внедрении систем качества в соответствии со стандартами ISO 9000, принятии новых концепций по обеспечению безопасности и надёжности. Таким образом, решаются проблемы качества:

- а) законодательной основы для проведения всех работ, связанных с оценкой и подтверждением качества;
- б) гармонизация требований национальных стандартов, правил и процедур сертификации;
- в) создание региональной инфраструктуры и сети национальных организаций, уполномоченных проводить работы по сертификации продукции и систем качества, аккредитация лабораторий, регистрация специалистов по качеству и т. д.

Важным является вопрос качества предоставления публичных услуг, в частности административных. Административные услуги предоставляются согласно стандартам, которые утверждаются субъектами в соответствии с их полномочиями с учётом Методических рекомендаций по разработке стандартов административных услуг. Учреждения, которым делегированы полномочия по предоставлению административных услуг, закреплённые нормативно-правовыми актами за соответствующими органами исполнительной власти, предоставляют такие услуги согласно утверждённым стандартам [5].

Опыт, накопленный в последние десятилетия ведущими фирмами развитых стран мира, убедительно доказывает, что совершенствование системы управления качеством является самым эффективным средством достижения успеха на рынке. Но наивысшего эффекта достигают те фирмы, которые совершенствуют свои системы качества на основе концепций всеобщего управления качеством (Total Quality Management), предусматривающие постоянное совершенствование деятельности организации, улучшение качества продукции и удовлетворения потребностей всех заинтересованных сторон [6].

В Европейской хартии качества, подписанной в Париже в 1998, указаны следующие положения:

1. Качество – это цель совершенства организации (поскольку для того, чтобы быть конкурентоспособной, организация должна точно соответствовать потребностям и ожиданиям клиентов и потребителей).
2. Качество является несомненным измерением эффективности. Из-за сокращения расходов, использования творческих возможностей, содействие инновациям, обновлению организации и поощрения инициативы качество является движущей силой для конкурентоспособности и, таким образом, для занятости [7, с. 65].

Акцентируя внимание на том, что «качество продукции является важным фактором конкурентоспособности», Н. Тарнавская отмечает, что «каждая организация, независимо от подчинения, вида и формы собственности, должна разрабатывать и внедрять эффективные системы управления качеством. Управление качеством - это управление теми факторами и условиями, которые существенно влияют на уровень качества продукции (услуг)» [8, с. 383].

Национальные и международные организации разработали и успешно используют модели, позволяющие влиять на качество результатов государственной организации. Например, политика «Высокое качество», модель «отличное качество», организация международных стандартов 9000 (ISO), «Инвестирование в людей», «Модель совершенства» европейского фонда менеджмента качества (EFQM) [9, с. 30-31].

Европейская комиссия (далее - ЕК) считает, что практика управления качеством стала ключом к дальнейшему развитию конкурентоспособности Европы на глобальном рынке и повышения качества жизни европейцев. Именно по этой причине в последние годы большинство государств-членов Европейского Союза развивали национальные политики качества и побуждали компании принимать качество как способ усовершенствования своей деятельности.

Для Украины внедрение международного стандарта качества ISO 9000 является одним из инструментов для повышения эффективности публичного управления и предоставления качественных публичных услуг. Но следует отметить, что стандарт ISO 9000 не устанавливает непосредственно требований к продукции или услугам. Эти требования должны быть отображены нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность в той или иной сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Honourable Jocelyne Bourgon. «Reclaiming Public Administration», Public Governance International. – April 22, 2014.
2. MacCarthaigh, M. «Public Service Values», CPMR Discussion Paper 39. – 2008, Institute of Public Administration, www.ipa.ie
3. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р, № 599 / Офіц. вісн. України. – 2000, № 16, с. 63-69.
4. Про Концепцію державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг): розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серп. 2002 р, № 447 р. – Режим доступу: http://www.masters.donntu.edu.ua/2003/mech/zadorozhnaya/lib/thesis_5.htm
5. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг: постановова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р, № 737. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=737-2009-%EF>
6. Калита П. Світ якості України. Шлях до європейського Олімпу / П. Калита. - Режим доступу: <http://www.apteka.ua/online/16482/>
7. Калита П. Я. Український шлях до європейської досконалості. Якість - як національна ідея / П. Я. Калита. – К., 2006, 80 с.
8. Тарнавська Н. П. Менеджмент: теорія та практика: підруч. для вузів / Н.П. Тарнавська, Р. М. Пушкар. – Тернопіль, 1997, 456 с.
9. Полянський Ю. Від оцінювання адміністративної діяльності державного службовця до оцінювання організацій з виконання державних політик і програм / Полянський Ю. / Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – К., 2002, вип. 1, с. 26-32.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Владимир КУЛЕШОВ,

аспирант Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The article investigates the role of public control on the quality and effectiveness of management decisions. Practically, the example of Gnivan's united territorial community proves that main types of public control contribute influence on decision making, and their effectiveness depends on the quality of management decisions. It is found that the most important reserve for improving local government's operation is to improve the quality of the decisions that are made by improving the decision-making process including certain rules and requirements. Public control plays an important role in making quality and effective managerial decisions.

Keywords: public control, management, management decision, decision making, local government, civil society organizations.

После подписания в 1996 году Украиной Европейской хартии местного самоуправления и принятия в 1997 году Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», в нашем государстве начал развиваться институт местного самоуправления. Не смотря на более чем двадцатилетнее его функционирование, в Украине до сих пор есть вопросы, которые требуют дальнейшего изучения и совершенствования. Одним из принципов реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти является подотчётность и подконтрольность органов и должностных лиц местного самоуправления территориальной общине [1]. Основной проблемой современности является налаживание взаимопонимания и сотрудничества власти и общества, что будет способствовать становлению в общинах основ народовластия, принципов гражданского общества и стандартов качественного управления.

Анализ научной литературы по данной проблематике - В. Аверьянова, В. Барского, Ю. Битяка, А. Батанова, С. Болдырева, В. Борденюка, А. Бориславской, Г. Бублик, Ю. Делия, И. Дробуш, С. Кивалова, В. Красникова, В. Куйбиды, И. Литвиненко, Ю. Торохтий - можно выделить различными определениями функций, которые осуществляют органы местного самоуправления. Обобщение и систематизация основных научных разработок дают возможность утверждать, что основной функцией органов местного самоуправления является организация и управление жизнедеятельностью общества. Одним из важных элементов в системе управления обществом является принятие управленческих решений. Решения - это заключительные акты в процессе рассмотрения, выполнения определённых управленческих вопросов, а поэтому содержат конкретные ответы по решению этих вопросов [11]. Управленческое решение - это результат творческого целенаправленного анализа проблемной ситуации, выбора путей, методов и средств её решения в соответствии с целью системы менеджмента [12]. От того, насколько решения будут качественные и эффективные, зависит результат работы по их внедрению. Управленческое решение должно отвечать следующим основным критериям: качество, эффективность и соответствие требованиям законодательства. В последнем случае - соответствие законодательству - в Украине действуют правовые нормы, которыми следует пользоваться при принятии управленческих решений. В соответствующем данной теме законодательстве (Бюджетный кодекс Украины, Земельный кодекс Украины и другие) прописан механизм использования ресурсов, принадлежащих общине, и ответственность должностных лиц в случае принятия незаконного решения. Особенности принятия управленческих решений органами местного самоуправления прописаны в законодательстве.

Для осуществления контроля соответствия решений законодательству существуют государ-

ственные контролирующие учреждения: Антимонопольный комитет Украины, Государственная аудиторская служба Украины, Государственная казначейская служба Украины, Министерство экономического развития и торговли, правоохранительные органы и другие инспекции, органы и должностные лица, наделённые соответствующими полномочиями.

Также контроль может быть осуществлён и негосударственными общественными организациями. Так, например, чтобы предотвратить нарушения, существует ряд механизмов на этапах от разработки проекта до принятия самого решения. Но и при условии соблюдения процедуры и законодательных требований принятия решений возникает вопрос: все ли решения правильны с точки зрения качества их принятия и эффективности применения?

Общественный контроль - это один из видов социального контроля, осуществляемого объединениями граждан и отдельными гражданами. Он является важной формой реализации демократии и способом привлечения населения к управлению обществом и государством.

Так, А. Крупник определяет общественный контроль как общественную оценку степени выполнения органами власти и другими подконтрольными объектами их социальных задач, соблюдение определённых социальных норм. Общественный контроль является формой участия общественности в управлении для повышения эффективности деятельности органов публичной власти, предприятий, учреждений и организаций, предоставляющих социальные услуги [4]. На практике существуют его различные формы. Несмотря на широкий спектр и распространение общественного контроля, он имеет ряд недостатков как в законодательном регулировании, так и в организации проведения, требующих последующих исследований и совершенствования. Основными недостатками являются инертность общины и слабый уровень образованности у желающих осуществлять элементы общественного контроля.

Из практики осуществления общественного контроля в Гниванской городской объединённой территориальной общине (далее ОТО) можем сделать вывод, что для принятия качественного и эффективного решения требуется проведение не менее качественных и эффективных консультаций с общественностью. Существующие виды консультаций, которые закреплены в законодательстве, носят более формальный, нежели конструктивный характер. Правовые нормы, которые позволяют проводить различные виды общественного контроля, - это только инструмент, которым можно воспользоваться. Чтобы общественный контроль был более конструктивным и приносил пользу, необходимо приложить немало усилий, создав в обществе соответствующие условия. Только таким путём можно приблизиться к осуществлению народовластия на принципах прямой демократии. Демократия - это не только избрание народом публичной власти, но и непосредственное участие народа в практической организации работы избранной власти. Высокий уровень демократии в стране определяется непосредственным участием при формировании органа представительской власти и активным участием каждого гражданина в процессе управления и контроля за их работой. Именно в этом и заключается основная функция общественного контроля.

Какие же механизмы общественного контроля на сегодня наиболее эффективны для применения в принятии качественных управленческих решений? К ним можно отнести общественные консультативные советы, общественные экспертизы, общее собрание граждан, публикация проектов решений, опросы. Каждый из этих механизмов можно применить соответственно характеру будущего решения, касается ли он отдельного гражданина, группы, локальной территории или всей общины.

Консультативные комитеты представляют собой группы волонтеров из представителей общины, работающих на постоянной основе в режиме проведения заседаний и помогают выяснять интересы общества в тех вопросах, решением которых занимается общественная организация, местный орган власти или орган местного самоуправления. Это одна из самых активных форм участия общественности, которая одновременно требует от участников - представителей общины из рядов активистов общественного дела. Такой орган включает несколько ограниченный круг граждан, которые способны отразить мнение общества. Создание вспомогательных комитетов иницируется, как правило, органами местного самоуправления или профильными неправительственными организациями [6].

Для опроса, изучения мнения и обсуждения проекта решения можно использовать и со-

циальные сети, в которых в последнее время наблюдается высокая активность граждан. На практике осуществления общественного контроля в Гниванской ОТО, кроме перечисленных, широко применяются обсуждения проблемных вопросов среди заинтересованных граждан по роду деятельности. Для этого создан ряд общественных организаций (далее ОО) спортивного, культурного, предпринимательского, образовательного, оздоровительного, социального, молодёжного, ветеранского и других направлений жизни общества. Эффективной в плане сбора информации является ОО «Гниванчане» - наиболее массовая и территориально разветвлённая. В плане анализа и экспертизы решений является ОО «Совет руководителей Гниванской общины», которая состоит из опытных руководителей, имеющих высшее образование и большой опыт управления. Проведённый ими анализ, выводы и предложения положительно влияют на качество и эффективность принимаемых решений. В структуре Гниванского городского совета, который является управленческим органом Гниванской ОТО, функционирует информационный отдел, который занимается вопросами сбора, обработки и распространения информации. Его работа способствует повышению эффективности проведения общественного контроля. На базе местных библиотек созданы «Центры общественных инициатив», где активные граждане могут в любой форме оставить свои предложения и пожелания по развитию общины.

Не менее важным является осуществление общественного контроля в условиях децентрализации власти в Украине. Децентрализация - это передача значительных полномочий и бюджетов от государственных органов органам местного самоуправления [7]. Общины в соответствии с условиями децентрализации получили дополнительные средства, земельные, имущественные ресурсы и соответствующие полномочия ими распоряжаться. Для обеспечения рационального использования ресурсов необходим контроль со стороны общественных организаций, которые будут защищать все без исключения сферы жизнедеятельности общества, все категории жителей общины, участвуя в принятии качественных и эффективных управленческих решений.

Осуществление общественного контроля может быть важным и полезным не только гражданам в борьбе за открытость и честность власти, но и самим представителям власти, которые готовы работать честно и открыто. Основной проблемой на сегодня остаётся недоверие к власти, даже новоизбранной, непонимание её действий и решений. Следует обратить внимание на проблему низкой осведомлённости граждан с работой органов местного самоуправления, что влечёт за собой общее негативное отношение к представителям власти, порождает конфликт между властью и обществом. Решить данную проблему можно через налаживание диалога «Власть - Общество» за счёт осуществления конструктивного общественного контроля и активизации работы общественных организаций для их влияния на принятие качественных и эффективных управленческих решений.

Следует отметить, что не смотря на достаточно большое количество правовых актов, которые позволяют осуществлять общественный контроль, они носят характер отдельных актов для конкретных его видов. К действующим законам Украины, которые так или иначе регулируют организацию и осуществление общественного контроля, относятся: законы Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности», «Об обращении граждан», «Об объединениях граждан», «О местном самоуправлении в Украине» и другие [5]. Эти и другие законы, а также постановления Кабинета Министров Украины дают право гражданам вносить свои предложения и иметь доступ к информации. Но, учитывая большое значение общественного контроля для развития демократии в Украине, сегодня остро ощущается отсутствие единого правового документа, в котором полностью были бы описаны все составляющие одного большого процесса - осуществление общественного контроля. Данный закон мог бы раскрыть суть и основные положения общественного контроля.

На основе анализа научных разработок и нормативно-правового регулирования по вопросам влияния общественности на деятельность власти и, в частности, на принятие управленческих решений, можно утверждать, что общественный контроль - это действенный механизм участия общественности в принятии качественных и эффективных управленческих решений органами местного самоуправления. Эффективность и качество решений напрямую зависят

от качества и эффективности осуществления общественного контроля в виде консультаций с общественностью и анализа действий власти.

Для проведения качественного и эффективного контроля нужен ряд взаимосвязанных комплексных процессов с использованием всех доступных форм общественного контроля, постоянная работа по обучению граждан пользованию современными механизмами влияния на власть в принятии управленческих решений и мотивация активных образованных граждан. Проведённой работой практически исследованы необходимость осуществления в ОТО в условиях децентрализации общественного контроля, как средства воздействия на принятие качественных и эффективных управленческих решений.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 № 994/036. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Іжа, М. М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. М. Іжа, О. В. Радченко. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01 квітня 2014 р. № 333. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
4. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник. [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
5. Кушнір С. М. Правові засади організації та здійснення громадського контролю в Україні / С. М. Кушнір // Вісник Запорізького національного університету, № 1, 2011, с. 27-28.
6. Куйбіда, В. С. Сутність та методи взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад / В. С. Куйбіда // Державне будівництво, № 1, 2016, с. 8-9.
7. Міжнародний центр перспективних досліджень «Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації)». [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 № 2939-VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
10. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
11. Рульєв, В. А. Гуткевич, С. О. Менеджмент. навч. посіб. - К.: Центр учбової літератури, 2011, 312 с.
12. Саханенко С. Є. Теоретичні та організаційно-функціональні засади політичного управління містом в умовах самоврядування: дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 / Донецький держ. ун-т управління, Донецьк, 2005.

MANAGEMENTUL PERFORMANȚEI ÎN SECTORUL PUBLIC DIN STATELE UNITE ALE AMERICII

Ana VARZARI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The United States of America is the promoter of performance management implementation in public administration and is characterized by not only assessing individual performance but also evaluating collective and organizational performance and has established a strong culture of performance through effective performance management processes that are designed to promote managerial decision-making, according to real data, to measure progress towards specific objectives, in line with the legislative framework. The US performance appraisal process is an innovative one that harnesses the human potential and appreciates its competence and effectiveness, has tools to maintain and motivate qualified staff.

Keywords: performance management, performance appraisal, public sector, efficiency.

La începutul secolului al XX-lea, în urma dezvoltării rapide a societății americane, a apărut nevoia unui personal profesionist, care să aducă o mai mare responsabilitate și eficiență organizațională. Astfel, principiile Noului Management Public au avut un impact considerabil asupra practicilor de management al resurselor umane, implementând diverse instrumente, cum ar fi: selecția, recrutarea, angajarea, evaluarea performanțelor profesionale și remunerarea.

Statele Unite ale Americii este promotorul implementării managementului performanței în administrația publică și se caracterizează prin practicarea nu doar a evaluării performanței individuale, ci și evaluării performanțelor colective și organizaționale. Astfel, analizând cronologic elaborarea politicilor de personal privind asigurarea performanței în sectorul public federal, inițial a fost eliminat favoritismul și introdus sistemul de merit în promovarea funcționarilor, iar ulterior a fost adoptată politica de aplicare a sistemului de apreciere a eficienței în agențiile publice [4]. Guvernul SUA, prin Codul federal, a dezvoltat un cadru de capital uman (resurse umane), care cuprinde patru sisteme: a) planificarea strategică; b) managementul talentului; c) cultura performanței; d) evaluarea. Toate aceste sisteme conduc ciclul de viață al cadrului de capital uman, prin planificare, implementare și evaluare, ce reprezintă etapele și măsurile specifice pe care organizațiile le utilizează pentru a-și urmări performanțele în managementul capitalului uman [6]. Sistemul de evaluare este definit ca „sistem ce contribuie la performanța agențiilor/instituțiilor publice prin monitorizarea și evaluarea rezultatelor strategiilor, politicilor, programelor și activităților sale”, ce îi sunt caracteristice standardele privind asigurarea conformității cu principiile sistemului de merit, precum și identificarea, implementarea și monitorizarea îmbunătățirii procesului [5]. Sistemul de cultură a performanței este caracterizat ca „un sistem care angajează, dezvoltă și inspiră o forță de muncă diversă și performantă prin crearea, implementarea și menținerea unor strategii eficiente de management al performanței, a practicilor și a activităților care sprijină obiectivele misiunii” și cuprinde elementele de: feedback permanent și în timp util, implicarea activă a angajaților, evidențierea studierii continue și responsabilitatea pentru rezultate. Standardele acestui sistem solicită agențiilor să dispună de strategii și procese de promovare a culturii de angajare și colaborare, de forță de muncă performantă orientată spre rezultat, precum și de un sistem de management al performanței, care să furnizeze un feedback regulat și să coreleze performanța individuală cu scopurile organizației [11].

Managementul performanței reprezintă transformarea obiectivelor în rezultate, concentrându-se nu doar pe angajați individuali, dar și în ansamblu pe organizație. Componentele managementului performanței angajaților, aflate într-o coeziune, formează un ciclu continuu de planificare a activității, stabilind așteptările și obiectivele; de monitorizare continuă a progresului și performanței; de dezvoltare a capacității angajatului de a-și îndeplini atribuțiile; de evaluare periodică a performanțelor într-un mod rezumat și de recompensare a performanței bune [12].

Legea privind performanța și rezultatele guvernului adoptată în 1993 de către guvernul federal solicită tuturor organizațiilor federale să se angajeze în gestionarea performanțelor, generând trei tipuri de date privind performanța: din anul 1997 - planuri strategice pe cinci ani, inclusiv misiune și obiective pe termen lung; din 1999 - stabilirea obiectivelor anuale de performanță; din 2000 - raportarea anuală a rezultatelor performanței [8], iar modificările ulterioare impun fiecare agenție publică să elaboreze un plan anual de performanță, care să acopere fiecare activitate din programul stabilit. Aceste planuri de performanță stabilesc obiective reale, cuantificabile și măsurabile; descriu resursele operaționale necesare atingerii obiectivelor și stabilesc indicatori de performanță, utilizați în măsurarea fiecărui program. Planurile de performanță ale angajaților cuprind elemente critice, elemente noncritice și elemente suplimentare de performanță, care determină performanța așteptată, precum și standardele acestora de performanță. Elementele de performanță arată angajaților ce trebuie de realizat, iar standardele subliniază cât de bine trebuie să-și realizeze obiectivele. Elementul critic reprezintă un angajament atât de important încât performanța acestui element evaluat cu calificativul „inacceptabil” duce la aprecierea performanței generale a angajatului ca fiind inacceptabilă, ceea ce reprezintă temei în luarea deciziilor privind retrogradarea sau demiterea angajatului. Cadrul normativ american prevede că planul individual de performanță trebuie să conțină, cel puțin, un element critic, iar numărul maxim optimal al acestora, în opinia experților, variază între trei și cinci elemente. Un element poate fi critic dacă acesta are o mare importanță în activitate, necesită foarte mult timp în realizarea acestuia, sau dacă nerealizarea elementului critic are un impact mare asupra imaginii și activității întregii organizații. Fiecare element de performanță este stabilit astfel încât să fie posibil de măsurat cantitativ, calitativ, după oportunitate și costul-eficacitate [2].

Atât guvernul federal, cât și fiecare agenție publică, conform reglementărilor, trebuie să elaboreze un plan strategic, care să reliefeze misiunea, obiectivele și prioritățile. Misiunea guvernului în gestionarea resurselor umane prevede elaborarea politicilor și prestarea serviciilor publice pentru a obține un serviciu public eficient, având o abordare pe trei dimensiuni: 1) stabilirea obiectivelor publice; 2) întâlniri trimestriale de revizuire a performanțelor bazate pe date concrete, cu conducerea agențiilor; 3) actualizări trimestriale publice privind performanța, pe site-ul www.Performance.gov [3]. Performanța angajaților și, respectiv, a organizației, depinde foarte mult de conducătorul acesteia, care stabilește programul de performanță. Pentru a spori abilitățile managerilor în elaborarea programului de performanță, se pune accentul pe conștientizarea factorilor care contribuie la performanță, atât individuală, cât și organizațională. În acest sens, Biroul de Management al Personalului Guvernamental vine cu un concept de maximalizare a performanței, exprimată prin formula: $\text{Performanța} = \text{Capacitatea} + \text{Angajament}$. Potrivit acestei ecuații, managerii analizează detaliat factorii și subliniază acele segmente slabe din sfera sa de activitate, pentru a îmbunătăți performanța. Capacitatea de a realiza un obiectiv, program sau plan de activitate presupune disponibilitatea competențelor, resurselor și oportunităților, ceea ce ar însemna că lipsa unuia din acești factori duce la lipsa rezultatelor: $\text{Capacitatea} = \text{Competențe} + \text{Resurse} + \text{Oportunități}$. La rândul său, angajamentul reprezintă dorința funcționarului de a îndeplini obiectivele de activitate și a depăși standardele de calitate, cantitate și oportunitate, care, ulterior, va aduce o plusvaloare organizației și rezultatelor acesteia. Obținerea și menținerea angajamentului reprezintă cel mai provocator factor al formulei de performanță. Însă, practicând bunele tehnici de management al performanței, supervizorii și managerii oferă modalități și mijloace de îmbunătățire a acestui angajament, care, ulterior, influențează capacitatea angajaților de a-și îndeplini performanța [13].

Evaluarea performanțelor angajaților, fiind un instrument al managementului performanței, se realizează în conformitate cu prevederile titlului 5 al Codului SUA [17]. Evaluarea performanțelor profesionale este un proces descentralizat, care oferă agențiilor publice federale libertatea în alegerea propriului sistem/program de evaluare, funcționarii fiind evaluați prin metoda tradițional ierarhică și metode de 360 grade (evaluarea din multe surse). Un program de evaluare presupune o perioadă oficială de evaluare, pentru care se elaborează un plan de performanță, pe parcursul căruia se monitorizează performanța, iar, ulterior, se întocmește o notă de înregistrare. Perioada de evaluare a performanței, în general, este de 12 luni. Astfel, evaluarea se realizează anual, dar această perioadă poate fi mai lungă în cazul în care misiunile și responsabilitățile de lucru justifică eficiența performanței. Un program de evaluare prevede ca fiecare angajat să dispună de un plan

de performanță, bazat pe misiuni și responsabilități, primit la începutul perioadei de evaluare, în termen de 30 de zile, și stabilește câte și care nivelul de performanță pot fi utilizate pentru a evalua elemente de performanță. Fiecare plan de performanță trebuie să cuprindă toate elementele (critice, noncritice și suplimentare), iar acel plan, care utilizează doar nouă niveluri de apreciere, nu va include elemente noncritice de performanță. Pentru un element critic de performanță se utilizează, cel puțin, două niveluri de apreciere „succes deplin” și „inacceptabil”. Performanța fiecărui element va fi evaluată în raport cu standardele sale de performanță. Având un caracter descentralizat, agențiile publice federale pot stabili procedura proprie de evaluare a performanțelor, prin care conducătorii agențiilor oferă angajaților evaluați o notă sau o fișă de înregistrare, aplicând fie modelul cu cinci categorii de scale de evaluare („remarcabil”, „depășește succesul”, „succes deplin”, „succes minim”, „inacceptabil”), fie cu trei niveluri („remarcabil”, „de succes” și „inacceptabil”), fie cu două niveluri, care se utilizează doar pentru evaluarea elementelor critice (acceptabil și inacceptabil). Aprecierea cu calificativul „remarcabil” presupune descrierea unui rezumat ce justifică calificativul dat, iar evaluarea performanțelor cu calificativul „inacceptabil” va fi revizuită și aprobată de un funcționar de nivel superior. Pentru performanța „succes minim” și „inacceptabil” sunt prevăzute programe de asistență în îmbunătățirea performanțelor [9].

Evaluarea performanțelor profesionale ale angajaților publici de nivel superior se realizează de către o comisie de evaluare, aplicând câteva niveluri de apreciere: unu sau mai multe niveluri de succes, cel puțin, un nivel de satisfăcător și un nivel de nesatisfăcător. Funcționarul public de nivel superior evaluat nesatisfăcător, de două ori în decurs de cinci ani consecutiv, sau evaluat satisfăcător, de două ori în decurs de trei ani consecutiv, este eliberat din funcție. Membrii comisiei de evaluare sunt numiți în funcție astfel încât să asigure coerența, stabilitatea și obiectivitatea evaluării performanțelor, iar notificarea numirii unei persoane ca membru este publicată în registrul federal [14].

Rezultatul evaluării performanțelor profesionale joacă un rol semnificativ în luarea deciziilor de motivare atât financiară, prin salarizarea în funcție de performanță, cât și în motivarea nefinanciară, oferind decernări și decorațiuni, precum și în determinarea necesităților de dezvoltare profesională a funcționarilor. Astfel, reglementările statului american prevăd premii financiare pentru o performanță la nivel de succes deplin cu o mărime ce nu poate depăși 10% din rata anuală a salariului de bază a angajatului, însă pentru o performanță remarcabilă, premiul depășește 20% din rata anuală a salariului de bază [10]. În scopul eficientizării activității funcționarilor publici, politica de personal a SUA prevede și programe de instruire (1-3 zile pe an) [7].

Politica de personal a SUA evidențiază rolul esențial al selecției și angajării în serviciul public. Astfel că, pentru a accede într-o funcție publică, solicitanții sunt evaluați conform competențelor necesare locului de muncă, bazându-se pe criterii de referință, cum ar fi: abilități interpersonale, lucru în echipă, elaborarea și luarea deciziilor, comunicarea orală, viziunea, gândirea strategică, înțelepciunea politică, responsabilitatea, flexibilitatea, managementul financiar [15].

Planul Strategic 2018 – 2022 al Biroului de Management al Personalului, pe lângă cele trei obiective strategice, cuprinde și optimizarea performanței agențiilor, prin inițiative de îmbunătățire a procesului de luare a deciziilor și a responsabilizării, și anume eficientizarea colaborării, transparenței și comunicării. Totodată, este concentrată atenția asupra îmbunătățirii instrumentelor manageriale de maximalizare a performanței angajaților și aplicarea măsurilor necesare în raport cu performanțele slabe, oferindu-le managerilor suport prin îndrumări, formări și asistența experților [16]. Urmărind obiectivele sale strategice, a fost stabilită viziunea ca guvernul federal al SUA să devină un angajator model al secolului al XXI-lea cu misiunea de recrutare, păstrare și onorare a unei forțe de muncă de clasă mondială, care să servească în interesul poporului american. Realizarea misiunii, prin obiective strategice este fundamentată de valorile: serviciu, respect, integritate, diversitate, entuziasm, excelență și inovație [1].

Statele Unite ale Americii au fundamentat o puternică cultură a performanței prin procese eficiente de management al performanței, care sunt concepute pentru a promova luarea deciziilor manageriale, potrivit datelor reale, pentru a măsura progresul către obiective specifice, în conformitate cu cadrul legislativ. Procesul de evaluare a performanțelor în SUA este unul inovativ, ce valorifică potențialul uman și apreciază competența și eficacitatea acestuia, dispune de instrumente de menținere și motivare a personalului calificat, și asigură o transparență înaltă a datelor privind performanța, prin publicarea rapoartelor anuale de performanță.

BIBLIOGRAFIE

1. Annual Performance Report. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/performance/2017-annual-performance-report.pdf>
2. A Handbook for Measuring Employee Performance. United States Office of Personnel Management. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/measuring/employee_performance_handbook.pdf
3. Budget and Performance. Goals and Priorities. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/goals-priorities?url=Priority-Goals>
4. Chronology of Employee Performance Management in the Federal Government. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: [Chronology of Employee Performance Management in the Federal Government](https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/evaluation/)
5. Evaluation system. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/evaluation/>
6. Human Capital Management. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/#url=Human-Capital-Framework-Structure>
7. Human Resources Management, Country Profiles. [Accesat la 22.05.2018]. Disponibil: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20States.pdf>
8. Moynihan D. Performance Management in the U.S State Government. [Accesat la 25.05.2018]. Disponibil: <http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Images/ME17v3.pdf>
9. Performance Appraisal for general shedule. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/part-430/subpart-B>
10. Performance-based cash awards [Accesat la 09.11.2018] Disponibil: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4505a>
11. Perfomance Culture. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/performance-culture/>
12. Performance Management Cycle. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/performance-management-cycle/#url=Overview>
13. Performance Management Cycle. Formula for Maximizing performance. [Accesat la 08.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/performance-management-cycle/developing/formula-for-maximizing-performance/>
14. Ratings for Performance Appraisal. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/4314>
15. Structed Interview. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: <https://www.opm.gov/services-for-agencies/assessment-evaluation/structured-interview/>
16. United States Office of Personnel Management. OPM Strategic Plan Fiscal Year 2018 – 2022. [Accesat la 12.11.2028]. Disponibil: <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/strategic-plans/2018-2022-strategic-plan.pdf>
17. U.S. Code. Legal Information Institute. [Accesat la 09.11.2018]. Disponibil: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text>

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI: PREMISĂ A EFICIENȚEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Alina SEVERIN,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The purpose of this paper is to identify and analyze how the professional development of civil servants influences the public administration modernization. The objectives for achieving the goal are to identify theoretical and methodological dimensions concerning modernization of public administration and the concept of professional development of civil servants; to consider evolution of theories and doctrines that underlie the professional development of the civil servants; to identify the legal support on the professional; to achieve a image of how to develop professional the civil servants; to argument of the asset contribution of the Academy of Public Administration in the professional development the civil servants.

Keywords: *professional development, modernization of public administration, public servant ways of professional development, performance analysis.*

În societatea contemporană, importanța capitală a activităților de formare și perfecționare a angajaților, în general, și a funcționarilor publici, în particular, este determinată de caracteristica dominantă a perioadei actuale – accelerarea schimbărilor, a înnoirilor în toate domeniile de activitate umană produse sub imperiul științei și tehnologiei, devenite forțe motrice primordiale ale dezvoltării societății.

În studiile de specialitate, perfecționarea, ca activitate de creștere a nivelului de cunoștințe, reprezintă un proces prin care se asigură posibilități de învățare pentru îmbunătățirea competențelor profesionale și performanțelor manageriale [4, p. 15].

La baza perfecționării stă formarea, aceasta apare sub două forme: formare postangajare și formare continuă. Perfecționarea postangajare le permite noilor angajați focalizarea pe cunoștințele și abilitățile necesare în poziția deținută, pe rezolvarea problemelor cerute de postul ocupat. Perfecționarea continuă le permite funcționarilor publici să-și actualizeze abilitățile care le sunt necesare pentru a îndeplini eficient sarcinile specifice postului ocupat. Ea poate fi realizată atât la locul de muncă, cât și în afara sa. Cursurile sunt de scurtă durată și sunt realizate de către instituții specializate, universități etc. Pregătirea profesională urmată de o dezvoltare profesională continuă trebuie să constituie o prioritate atât pentru instituție, cât și pentru funcționari, din dorința comună de a satisface nevoile comunității.

Este necesar a se face distincție între noțiunea de formare și cea de dezvoltare profesională care sunt considerate părți ale pregătirii profesionale. Formarea profesională este un proces de instruire pe parcursul căruia participanții dobândesc cunoștințe necesare desfășurării activității lor actuale. Spre deosebire de formare, dezvoltarea profesională este un proces mai complex, având drept obiectiv punerea în practică și lărgirea orizontului de cunoștințe, atât în raport cu poziția actuală, cât și cu cea viitoare.

Prin urmare, dacă „formarea profesională are drept scop însușirea de cunoștințe teoretice și practice de un anumit gen și nivel, atunci perfecționarea trebuie să asigure realizarea eficientă de către angajați a sarcinilor ce le revin în exercitarea funcției, adică în raport cu schimbările ce apar în conținutul profesiei pe parcursul derulării activităților” [2, p. 143].

Existența unor funcționari care nu mai reușesc să țină pasul, pe plan profesional, cu mutațiile care au loc în modul de desfășurare a activităților din viața modernă reprezintă o problemă care preocupă tot mai mult specialiștii din domeniile resurselor umane. Tot mai frecvente sunt cazurile în care funcționarii, considerați ani la rând ca eficienți pe posturile lor, își îndeplinesc cu tot mai mare dificultate responsabilitățile, iar performanțele lor sunt tot mai reduse.

Într-o altă accepțiune, dezvoltarea profesională este definită ca și o achiziție sistematică de

cunoștințe, reguli, concepte, sau atitudini, cu ajutorul cărora, individul poate fi mai eficient la locul de muncă [5, p. 3].

Obiectivul general al dezvoltării profesionale este asigurarea instituțiilor cu un personal care posedă cunoștințe și priceperi suficiente, necesare satisfacerii cerințelor unui anumit post de muncă. Pregătirea profesională, la rîndul său, asigură un grad înalt de profesionalism și menține standardul competențelor la un nivel ridicat. Procesul se adresează întregului personal din instituție din acest motiv este necesar a se crea un program de pregătire structurat ca să răspundă următoarelor obiective cadru:

- pregătirea trebuie realizată în strînsă corelație cu scopurile și obiectivele organizației, rangul decizional și specificul activității fiecărei persoane implicate în programele organizației;
- pregătirea și antrenamentul participanților vor fi focalizate pe dezvoltarea aptitudinilor specifice, pe colaborarea și relaționarea cu alte autorități sau relaționarea cu diferite categorii de beneficiari ai serviciilor publice prestate, pe utilizarea unor formulare sau documente de lucru, colaborarea între diferite compartimente ale instituției.

Obiectivele specifice unui proces de pregătire pot fi grupate în 5 mari categorii în funcție de scopul urmărit [2, p. 145]:

1. Achiziționarea de cunoștințe. Acest obiectiv se stabilește pentru cursuri introductive, care urmăresc pregătirea personalului într-un domeniu nou; astfel de cursuri se organizează în momentul unor schimbări majore privind tehnologiile utilizate, la nivelul organizării muncii, la nivelul sistemului informațional al firmei sau legate de legislație. Ex.: curs pentru muncitorii care deserveșc un utilaj mai performant.

2. Schimbarea atitudinii. Cursurile vizează schimbarea atitudinii unor salariați față de o anumită perioadă, o metodă de lucru, o categorie profesională sau adaptarea acestora la schimbările intervenite în cultura organizațională. Ex.: curs pentru explicarea valorilor culturale promovate de firmă organizate în momentul preluării unei alte firme în cadrul acesteia din urmă.

3. Dezvoltarea aptitudinilor pentru rezolvarea unor probleme specifice. Acest tip de cursuri se organizează pentru învățarea unor metode de muncă. Ex.: curs pentru personalul din compartimentul financiar pentru elaborarea analizei „cash-flow”.

4. Relații interpersonale. Aceste cursuri sunt organizate în domeniul comportamentului organizațional pe teme cum ar fi tehnicile de motivare a personalului, tehnicile de negociere.

5. Fixarea sau aprofundarea unor cunoștințe. Aceste cursuri sunt organizate ca o continuare a unor cursuri de pregătire sau pentru asigurarea posibilităților de promovare a unor specialiști. Ex.: cursuri pentru dobîndirea de expert contabil.

În toate domeniile de activitate, formarea și perfecționarea personalului au devenit o cerință a realității sociale. Dacă anterior absolvenții instituțiilor de învățămînt reușeau, pe baza cunoștințelor obținute în timpul studiilor, să exercite activitatea profesională pe toată durata vieții, astăzi cunoștințele se învechesc foarte rapid.

În autoritățile administrației publice din Republica Moldova perfecționarea este percepută ca o necesitate și deja constituie o prioritate. Există programe de pregătire profesională care dau rezultate considerabile deoarece se bazează pe o analiză atentă a necesităților societății și expectațiile cetățenilor de la activitatea funcționarilor.

Formele principale de perfecționare incluse în aceste programe sunt:

1. Instruirea la locul de muncă sub îndrumarea și controlul direct al conducătorului ierarhic superior.
2. Participarea la diferite cursuri organizate atât în interiorul instituției cât și în centre de perfecționare special organizate.
3. Implicarea în diverse programe personale de perfecționare.
4. Participarea la stagii de perfecționare, în țara și în străinătate.
5. Frecventarea unor cursuri postuniversitare.
6. Înscrierea la doctorat, formă superioară de perfecționare etc.

Importanța dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este percepută și prin prisma nivelului de performanță a autorităților administrației în care aceștia fac parte și căreia îi asigură continuitatea. Dezvoltarea unui stat în ansamblul său implică după sine fenomene și mutații

semnificative în paradigma fenomenelor politice, socioeconomice, culturale și, nu în ultimul rând, în administrația publică. Aceasta din urmă se vede mereu confruntată cu schimbări privind cadrul propriu de funcționare, așteptări din partea politicului și cetățenilor simpli, atribuții, responsabilități și ierarhizarea semnificației surselor de obținere a performanțelor. Astfel, în ierarhizarea acestora, resursa umană apare ca o variabilă dintre cele mai importante, care determină succesul sau insuccesul activității autorităților administrației publice. În acest sens, este foarte important ca resursele umane să fie poziționate pe cea mai înaltă scară a sistemului de valori al autorităților administrației publice, totodată, creându-li-se condiții pentru a se dezvolta profesional atât în cadrul instituției cât și în afara ei.

Problematica managementului resurselor umane a devenit un domeniu prioritar de preocupări științifice și practice a cercetătorilor în domeniu, deoarece autorităților administrației publice li se pun în față exigențe înalte, iar obiectivul care trebuie atins este conceptualizarea și crearea unei funcții publice eficiente, receptive, flexibile la schimbări și inovații și orientată spre performanță.

Legiuitorul a definit funcția publică ca reprezentând ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome [1, p. 510]. Fără îndoială, necesitatea dezvoltării continue a funcționarilor publici trebuie să constituie un principiu general al științei administrației, care este aplicabil atât personalului de execuție, adică funcționarilor publici angajați cât și acelor de conducere, inclusiv persoanelor politice desemnate în funcție prin electorat, care au menirea să posede arta conducerii la nivelul exigențelor moderne [6, p 99].

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici depinde atât de factorii externi și interni ai organizației cât și de gradul de motivare a acestora. Necesitatea unui personal motivat, dedicat activității profesionale și orientat spre îndeplinirea misiunii instituției reprezintă premise de la care pornește orice autoritate a administrației publice.

O forță de muncă motivată și beneficiind de un management modern va constitui un avantaj strategic în orice domeniu. Ca urmare, numai acele autorități care se vor dovedi capabile să asigure o motivare adecvată și inspirată și care vor oferi o imagine atrăgătoare vor putea prezenta interes pentru o forță de muncă bine pregătită. Odată dotată cu angajați la un nivel corespunzător de pregătire, organizația va trebui să ia măsuri pentru îmbunătățirea și menținerea unei forțe de atracție corespunzătoare.

Motivarea angajatului ține de arta managerului de a influența comportamentul acestuia. Odată conștientizat acest lucru, apare șansa de a obține rezultate bune atât la nivel de subdiviziune/ autoritate publică, cât și la nivel individual. Conducătorii instituției nu pot ordona angajaților lor să fie motivați; ceea ce pot face însă este să creeze o atmosferă prin care să cultive responsabilizarea, dedicarea și perfecționarea la locul de muncă.

Motivarea este procesul de stimulare a fiecărui angajat în parte pentru îndeplinirea activităților ce conduc la realizarea misiunii instituției prin satisfacerea necesităților și realizarea intereselor profesionale ale acestuia la locul de muncă.

În conformitate cu legislația în vigoare [3], funcționarul public este stimulat pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public.

În accepțiunea modernă, din perspectiva managementului resurselor umane, oamenii nu sunt angajați doar pentru a ocupa anumite posturi vacante și a primi remunerare pentru munca efectuată ci, fiecare în parte, pentru contribuția și rolul lor important pe care îl pot avea în cadrul instituției. Pentru a utiliza potențialul maxim al angajaților, instituțiile și managerii moderni și-au modificat abordarea de la „a da ordine și a controla” spre „a consulta și susține”, drept modalități eficiente de motivare a angajaților. Acest lucru este cu atât mai evident cu cât, în mediul socioeconomic actual caracterizat prin concurență, dinamism și interdependență, multe din dificultățile sau succesele instituțiilor au la bază resursele umane și calitatea managementului aplicat asupra acestora.

Astfel, resursele umane constituie un potențial uman deosebit care trebuie înțeles, motivat implicat direct și cât mai deplin în realizarea obiectivelor instituției. Pentru aceasta, deciziile manageriale cu privire la personal trebuie adaptate întotdeauna personalității și trăsăturilor angajaților: în funcție

de necesitățile, factorii de motivație și interesele lor profesionale. Utilizarea întregului potențial al resurselor umane poate fi asigurat doar printr-un management performant, bazat pe principii strategice, ce ar stimula dezvoltarea permanentă a acestui potențial. Într-un asemenea raport crește statutul managementului resurselor umane ca forță motrice a instituției, iar implementarea lui în sistemul administrației publice capătă valențe majore. Considerăm că o administrație își îndeplinește cu succes funcțiile atunci când există o relație motivație-performanță-satisfacție în funcția publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., „Tratat de administrație publică”, București, Universul Juridic, 2008.
2. Cojocaru S., „Managementul resurselor umane în administrația publică”, Chișinău, 2014.
3. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI, din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56, 2009.
4. Profiroiu Marius, Ghete Georgeta, Costea Margareta, „Rolul formării profesionale în reforma administrației publice”, București, Editura Economica, 1999.
5. Rus M., „Sociologie organizațională”, Suport de curs, Constanța, 2013.
6. Sîmboteanu A., „Pregătirea personalului – suport important al reformei administrației publice. Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea reformelor administrației publice”. Materialele conferinței științifico-practice, 19 mai 1998, Chișinău, 1998.

EVALUAREA PERFORMANTELOR FUNCȚIONARILOR PUBLICI REZULTATE DIN ACTIVITATEA DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ

Olesea COJOCARU,

lector universitar, doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article aims to examine the issue of the performance evaluation of civil servants resulting from workplace development work. The evaluation of civil servants' performance resulting from the professional development activity at the level of the Public Administration in the Republic of Moldova appeared as a necessity in the improvement of the internal management system within the public authority, which allows better planning, coordination and organization of the activity of the civil servant, subdivision / authority public. That is why it is now absolutely certain that the information gathered during the evaluation can be used by the public authority to identify the factors that have influenced the realization or failure to achieve the professional development goals of the civil servant aimed at deepening and updating the knowledge and skills development and modeling the attitudes necessary for the civil servant to perform the duties of the office efficiently.

Keywords: *civil servant, professional development, evaluation, public institution, professional knowledge.*

Republica Moldova se află într-un proces de schimbare care vizează diverse domenii de activitate din societate. Aceste transformări majore impun reevaluarea rolului autorităților administrației publice în raport cu societatea din perspectiva implementării valorilor și principiilor europene.

Tema este actuală deoarece în conformitate cu prevederile Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, una din prioritățile-cheie ale Guvernului constituie modernizarea serviciului public conform principiilor și practicilor europene, sporirea atractivității și transparenței serviciului public. În vederea realizării acestor priorități de dezvoltare și modernizare a serviciului public, a fost adoptată Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Această lege reglementează o serie de proceduri noi de personal, inclusiv procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public, care pentru prima dată a fost implementată în autoritățile publice în anul 2009.

În prezentul articol, încercăm să demonstrăm că evaluarea performanțelor funcționarilor publici rezultate din activitatea de dezvoltare profesională la locul de muncă este necesară atât pentru conducător, precum și pentru funcționarul public evaluat. Pe de o parte, evaluarea oferă funcționarului public ocazia de a afla cât de bine și-a asumat obiectivele procesului de instruire sau, cel puțin, cât de bine crede conducerea acestuia că și-a respectat rolul care i-a fost atribuit în cadrul subdiviziunii. Pe de altă parte, evaluarea oferă conducerii informația cu privire la rezultatele obținute de fiecare funcționar public. Performanța individuală este strâns legată de performanța de grup (subdiviziune) și performanța organizațională (autoritate publică), astfel cantitatea și calitatea rezultatelor individuale influențează nivelul de performanță a subdiviziunii din care face parte funcționarul public și performanța autorității publice pe ansamblu.

Pentru realizarea sarcinilor și funcțiilor ce le revin, instituțiile publice au nevoie de funcționari profesioniști, care își cunosc atribuțiile și pe care le exercită cu tenacitate. O modalitate de apreciere a activității lucrătorilor din cadrul instituțiilor publice, este evaluarea performanțelor profesionale ale acestora. Evaluarea este o operație de comparație: se compară un rezultat cu un obiectiv; se compară situația de la care s-a plecat cu cea la care s-a ajuns. A evalua înseamnă a face o apreciere, bazată pe o măsură sau o informație, cu referire la criteriu, se evaluează în vederea luării unei decizii. Aprecierea personalului reprezintă evaluarea obiectivă globală a activității și comportamentului fiecărui salariat, efectuată de șeful acestuia pe baza unor criterii privind rezultatele obținute în muncă, nivelul pregătirii

profesionale, grija pentru patrimoniul organizației, calitățile personale, comportarea la locul de muncă, în familie și comportarea civică, respectarea legilor, păstrarea secretului profesional.

Capacitatea de cunoaștere a omului este inseparabilă de abilitatea sa de a evalua, care face posibilă selecția, ierarhizarea și sistematizarea informațiilor. Fie că vizează obiective, fenomene sau procese, plasarea pe o anumită poziție a unei scări valorice determină în mod curent atitudini, decizii și acțiuni.

Din perspectiva managerială, aprecierea rezultatelor unei activități, raportate la obiectivele instituției și în relație cu contextul real în care se desfășoară, constituie o condiție a oricărui demers de perfecționare sau de adaptare. La nivel individual, de instituție sau sistem, evaluarea efectuată corect permite înțelegerea clară a deficiențelor și deschide calea unor posibile îmbunătățiri. [11, p. 101].

În limba română, verbul *a evalua* provine din limba franceză – *evaluer*, care, conform dicționarului Le Petit Larousse, înseamnă a determina valoarea, prețul sau importanța. Potrivit Oxford English Dictionary, *a evalua* este egal cu *a calcula*, *a aprecia cantitatea*, *a exprima în termeni cunoscuți*. În Chamber's Dictionary, evaluarea este definită ca determinare a valorii, iar Webster's o echivalează cu *aprecierea valorii*. Rogert's Thesaurus oferă o serie de sinonime care largesc sfera semantică a termenului în discuție: *apreciere, estimare, critică, recenzare, măsurare* [4, p. 118].

O altă noțiune care se cere explicată este aceea de performanță. În lucrările de specialitate, performanța este înțeleasă ca fiind „realizarea unui anume lucru”, relația între resursele care intră în firmă – input și ceea ce firma realizează folosind aceste resurse – output, gradul în care o firmă își realizează obiectivele [3, p. 88]. Din îmbinarea celor doi termeni prezentați mai sus rezultă o sintagmă cu un conținut mai complex, definit succesiv și cuprinzător în standardul ISO: [1, p. 33] „procesul de estimare a eficacității eficienței, utilității și caracterului adecvat al unui serviciu sau al unei infrastructuri”. Evaluarea performanțelor, numită și clasificarea angajaților sau evaluarea rezultatelor, aprecierea angajaților, constă în estimarea gradului în care angajații își îndeplinesc responsabilitățile de serviciu.

Evaluarea performanțelor personalului este o etapă a managementului resurselor umane desfășurată în scopul determinării gradului în care activitatea angajaților corespunde posturilor acestora. Asemenea evaluări sunt utilizate pentru luarea deciziilor privitoare la recompense și stimulente, stabilirea domeniilor în care sunt necesare măsuri de dezvoltare a angajaților, luarea unor decizii de plasare și promovare a personalului.

Evaluarea activității, numită și clasificarea angajaților sau evaluarea rezultatelor sau aprecierea angajaților, constă în estimarea gradului în care angajații își îndeplinesc responsabilitățile de serviciu. Noțiunea de evaluare a activității a fost definită de-a lungul timpului de importanți specialiști în domeniu, fiecare aducând un plus de valoare și o altă orientare a întregului proces.

În anul 1997, G. A. Cole formula o idee despre ceea ce înseamnă evaluarea activității: „noțiunea de evaluare a activității se referă de obicei la evaluarea activității cadrelor sau a managerilor, nu la cea depusă de muncitori”. În acest sens, el consideră că există două mari categorii de evaluare și anume cea convențională, numită și formală, și cea neconvențională sau informală.

Conform opiniei lui A. Manolescu, evaluarea activității este domeniul de bază al managementului resurselor umane, desfășurată în vederea determinării gradului în care angajații unei organizații îndeplinesc eficient sarcinile sau responsabilitățile ce le revin. Într-un sens mai larg, evaluarea performanțelor este considerată o acțiune, un proces sau un anumit tip de activitate cognitivă, prin care un evaluator apreciază sau estimează, performanța unei persoane în raport cu standardele stabilite, precum și cu reprezentarea sa mentală, propriul său sistem de valori sau cu propria sa concepție privind performanța obținută. [10, p. 389].

Conform definiției înaintate de O. Nicolescu, evaluarea personalului poate fi definită ca ansamblul proceselor prin intermediul cărora se emit judecăți de valoare asupra salariaților din organizație, considerați separați, în calitate de titulari ai anumitor posturi, în vederea relevării elementelor esențiale ale modului de realizare a obiectivelor și sarcinilor conferite și de exercitare a competențelor și responsabilităților, a acordării de recompense și sancțiuni, a stabilirii modalităților de perfecționare a pregătirii, a conturării perspectivelor de promovare [12, p. 63].

Ș. Stanciu definește evaluarea activității „ca o acțiune, proces sau activitate cognitivă” prin care

performanța unei persoane este raportată la un standard prestabilit precum și „cu reprezentarea sa mentală, propriul sau sistem de valori sau cu propria sa concepție privind performanța obținută” [13, p. 136]. Recent, în lucrarea „Managementul resurselor umane – Ghid practic” apărută în anul 2005, profesorul român N. Pânișoară ne prezintă evaluarea activității în organizație ca un aspect important al managementului resurselor umane, deoarece prin evaluare trebuie înțeleasă natura dinamică a dezvoltării profesionale și totodată să percepem dezvoltarea profesională ca pe un proces continuu, și nu „ca un simplu eveniment” produs în viața angajatului.

D. Pitariu consideră că evaluarea activității este o activitate centrală a managementului resurselor umane, deoarece aceasta afectează numeroase decizii ale sistemului managementului resurselor umane.

Evaluarea este considerată drept un mecanism necesar pentru crearea unui instrument performant de gestiune a resurselor umane. Astfel, personalul nu-i considerat doar un factor al costurilor și o sursă de probleme. Din contra, noțiunea de dezvoltare a resurselor umane este studiată tot mai profund, ea fiind în raport cu reușita și eficacitatea serviciului public. Așadar, gestiunea personalului se prezintă ca un instrument de gestiune bazat pe principiul legăturii dintre eficacitatea acțiunii și calitatea, performanța agenților. De la notare stricto sensu se trece la evaluare, care tinde mai puțin de a judeca meritele funcționarului, decât a măsura performanțele sale în scopul gestionării serviciilor.

Această nouă concepție își propune de a asigura o tranziție a serviciului public de la procedura strictă de notare la un sistem de gestiune a resurselor umane, adică la un mecanism de gestiune a performanțelor și/sau a competențelor. Evaluarea are scopul de a motiva funcționarul public și de a-l stimula să-și optimizeze rezultatele. Evaluarea constituie o parte integrantă esențială a unui sistem managerial cooperativ.

În scopul executării prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [7], Guvernul Republicii Moldova a aprobat Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. [5] Conform definiției date în regulament, evaluarea anuală a performanțelor profesionale reprezintă procedura de personal prin care se determină nivelul de îndeplinire a obiectivelor individuale de activitate și nivelul de manifestare a abilităților profesionale și a caracteristicilor comportamentale de către funcționarul public, în vederea aprecierii rezultatelor obținute și identificării necesităților de dezvoltare profesională.

Reieșind din prevederile Regulamentului, evaluarea se realizează în conformitate cu următoarele principii de bază: [6] obiectivitate – factorii implicați în procesul de evaluare trebuie să ia decizii, în mod imparțial, în baza argumentelor și faptelor concrete, astfel încât să redea cât se poate de exact atât meritele, performanțele, precum și deficiențele și nerealizările din activitatea celui evaluat; cooperare și comunicare continuă – asigurarea unui mediu cooperant și menținerea unor relații de comunicare deschisă și permanentă între toți factorii implicați în procesul de evaluare; respectare a demnității – asigurarea unui mediu în care este respectată demnitatea fiecărui funcționar public și a unui climat liber de orice manifestare și formă de hărțuire, exploatare, umilire, dispreț, amenințare sau intimidare.

După cum ne menționează autorul C. Tomuleț, [15, p. 180] evaluarea se face pe parcursul perioadei evaluate, în următoarele cazuri: dacă pe parcursul perioadei evaluate raportul de serviciu al funcționarului public evaluat încetează, se suspendă sau se modifică, în condițiile legii. În acest caz funcționarul public va fi evaluat, într-o perioadă de cel mult 14 zile calendaristice, pentru perioada de până la încetarea, suspendarea sau modificarea raportului de serviciu. Calificativul de evaluare acordat se va lua în considerare la evaluarea anuală a acestuia; dacă pe parcursul perioadei evaluate raportul de serviciu sau, după caz, mandatul evaluatorului încetează, se suspendă sau se modifică, în condițiile legii. În acest caz evaluatorul are obligația, în termen de cel mult 14 zile calendaristice de până la încetarea, suspendarea sau modificarea raporturilor de serviciu, să realizeze evaluarea funcționarilor publici din subordine. Calificativul de evaluare acordat se va lua în considerare la evaluarea anuală a acestora [16, p. 144].

Astfel, evaluarea activității funcționarilor urmărește 3 scopuri principale: 1. scopul administrativ – menținerea în funcție, promovarea, transferul etc.; 2. scopul motivațional – stabilirea salariilor

funcționarilor conform rezultatelor evaluării; 3. scopul informațional –informarea funcționarilor privind rezultatele muncii lor și căile posibile de îmbunătățire a activității acestora.

Procedura evaluării activității funcționarului public urmărește următoarele obiective: [14, p. 185] funcția de selectare: evaluarea are scopul de a identifica aptitudinile profesionale ale funcționarului; identificarea necesităților de formare: evaluarea performanțelor scoate la iveală lacunele; mărirea motivării: evaluarea trebuie să aibă o funcție de orientare și de comunicare. Adică, ea trebuie să amelioreze relațiile profesionale și cooperarea dintre funcționar și superiorul său ierarhic prin intermediul unei comunicări deschise (convorbire de evaluare și convorbire individuală); măsurarea performanțelor și adoptarea deciziilor de selectare: evaluarea permite de a identifica punctele puternice și cele slabe ale evaluatului (pentru o eventuală modificare, delegare, mutație sau, în cazuri foarte rare, concediere); funcția de promovare: rezultatele evaluării sunt importante pentru cariera funcționarului atât în plan administrativ, precum și financiar.

În conformitate cu art. 34 alin 2 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, [8] obiectivele pentru fiecare funcționar public se stabilesc anual de către conducătorul autorității publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public și vor corespunde următoarelor cerințe: să fie specifice activităților ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică; să fie măsurabile – să aibă o formă concretă de realizare; să reflecte termenele de realizare; să fie realiste – să poată fi aduse la îndeplinire în termenele de realizare prevăzute și cu resursele alocate; să fie flexibile – să poată fi revizuite în funcție de modificările intervenite în prioritățile autorității publice.

De altfel, nu putem trece cu vederea faptul că evaluarea performanțelor profesionale se aplică fiecărui funcționar public, cu particularitățile prevăzute în Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public[7], și anume: În cazul funcționarilor publici de conducere de nivel superior – aici se au în vedere conducătorul și adjunctul conducătorului aparatului autorității publice (Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Procuratura Generală, Curtea de Conturi, Centrul Național Anticorupție, Oficiul Avocatului Poporului).

În cazul persoanelor de mai sus, evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici de conducere de nivel superior se efectuează de către comisiile de evaluare instituite de conducătorii autorităților publice respective. Persoana care exercită funcție de demnitate publică sau, după caz, funcționarul public de conducere de nivel superior ierarhic funcționarului public de conducere de nivel superior va întocmi un raport de evaluare, iar funcționarul public de conducere de nivel superior evaluat va întocmi un raport de activitate pentru perioada respectivă.

În cazul funcționarilor publici de conducere și de execuție – categoria funcționarilor publici de conducere include persoanele numite, în condițiile prezentei legi, în una din următoarele funcții publice de conducere: conducător și adjunct al conducătorului organului din subordinea ministerelor și altor autorități administrative; conducător și adjunct al conducătorului subdiviziunii interioare a autorității publice; conducător și adjunct al conducătorului serviciului desconcentrat al autorității publice; conducător și adjunct al conducătorului serviciului descentralizat, organizat în unitatea administrativ-teritorială și în unitatea teritorială autonomă cu statut special; secretar al consiliului satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului), raionului și secretar al preturii etc. [9]. Iar categoria funcționarilor publici de execuție include persoanele numite în alte funcții publice decât cele de conducere de nivel superior.

În acest caz, procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici de conducere și de execuție se realizează în două etape: completarea fișei de evaluare; interviul.

Nu și în ultimul rând v-am atrage atenția asupra factorilor care influențează performanța. Conform opiniei autoarei E. Levința, performanța funcționarilor publici este influențată de mai mulți factori. Factorii care influențează direct performanța sunt [2, p. 10]: efortul – performanța la locul de muncă este rezultatul nemijlocit al efortului funcționarului public, influențat de abilitățile sale și de perceperea (înțelegerea) sarcinilor și obiectivelor ce-i revin. Așadar, performanța poate fi văzută ca fiind în strânsă relație cu efortul depus de funcționarul public, abilitățile acestuia, perceperea locului și rolului postului său în cadrul autorității publice. Efortul, care rezultă din motivare, se referă la cantitatea de energie (fizică și/sau mentală) utilizată de un angajat pentru îndeplinirea

unei sarcini; abilitățile profesionale sunt caracteristicile personale ale funcționarului public folosite pentru îndeplinirea sarcinilor. Ele nu se schimbă prea mult într-o perioadă scurtă de timp, dar pot fi dezvoltate sub influența activităților de instruire și acumulării de experiențe; perceperea (înțelegerea) rolului său în autoritatea publică se referă la direcția în care funcționarul public crede că ar trebui să-și canalizeze eforturile în muncă; trăsăturile de personalitate (temperamentul și caracterul) ale funcționarului public pot influența productivitatea muncii prin atitudinea manifestată față de muncă, nivelul de responsabilitate și spiritul de activism și inițiativă al acestuia. Pentru a atinge un nivel acceptabil al performanței trebuie ca acești factori, descriși mai sus, să fie dezvoltați.

În urma analizei aspectelor de mai sus, avantaje și dezavantaje ale evaluării performanțelor sunt:

Avantajele – furnizează informații prețioase despre angajați și natura exactă a sarcinilor acestora; deseori, oferă informații privind competențele și abilitățile necunoscute până atunci ale funcționarului public evaluat; oferă informații importante privind necesitățile de instruire ale funcționarului public evaluat; îmbunătățește relațiile de comunicare între conducători și subalterni; se discută problemele de muncă; angajatul află cu exactitate ce se așteaptă de la el, își înțelege rolul așa cum este văzut de superiorul său; asigură aplicarea corectă și consecventă a politicilor de promovare și salarizare în autoritatea publică; crește performanța funcționarilor publici prin apreciere obiectivă și încurajare

Dezavantajele – utilizarea resurselor și a timpului sunt mai costisitoare decât efectele evaluării (la începutul implementării procedurii); dacă procedura nu este aplicată în mod corect și obiectiv, poate avea efecte negative asupra motivării funcționarilor publici performanți; lipsa unui sistem de evaluare a performanței organizaționale la nivel de instituție și subdiviziune poate crea unele dificultăți privind aprecierea corectă și obiectivă a performanței individuale

În toate domeniile de activitate, evaluarea profesională a funcționarilor înaintea năște cerințe ale perioadei în care trăim. Dacă în trecut, persoanele care dobândeau o profesie sau meserie reușeau, pe baza cunoștințelor acumulate în timpul școlii, să o exercite pe toată durata vieții, astăzi cunoștințele se perimează foarte rapid, ceea ce conduce, mai degrabă, la nonperformanță decât la performanță din partea angajaților respectivi.

Existența unor angajați, care nu mai reușesc să țină pasul, pe plan profesional, cu mutațiile care au loc în modul de desfășurare a activităților în condițiile economiei de piață, reprezintă o problemă care preocupă tot mai multe instituții publice. În instituțiile publice din Republica Moldova activitatea de evaluare profesională este percepută ca o necesitate, dar nu constituie, încă o prioritate. În condițiile unor schimbări rapide prin care trece și Serviciul Fiscal de Stat al Republicii Moldova, evaluarea profesională trebuie să devină un proces continuu și organizat, care să țină seama de toate schimbările care au loc în instituțiile publice, precum și de eventualele provocări din exterior, care ar putea afecta activitatea ulterioară a instituțiilor publice.

Pornind de la cele menționate și de la problematica abordată în lucrarea de față, putem trage următoarele **concluzii**:

1. Evaluarea profesională a funcționarilor publici reprezintă o activitate indispensabilă ce contribuie la asigurarea unei competitivități sporite a instituției publice. Resursele umane reprezintă factorul-cheie în asigurarea succesului oricărei instituții publice. Valoarea personalului sporește pe măsură ce acesta acumulează noi cunoștințe și abilități ce îi permit realizarea eficientă a sarcinilor și responsabilităților de muncă. La rândul său, realizarea unor sarcini de muncă cu un grad sporit de dificultate și asumarea unor responsabilități mai mari poate avea loc în urma instruirii profesionale a angajaților. Asigurarea performanței atât la nivel individual, precum și organizațional, se poate realiza de salariații care dețin cele mai înalte cunoștințe și abilități.

2. În comparație cu investițiile în alte forme ale capitalului, investițiile în capitalul intelectual oferă instituției publice mai multe avantaje social-economice. În primul rând, aceasta se caracterizează prin faptul că personalul instituției publice, prin nivelul intelectual pe care l-a acumulat, devine mai flexibil, nu opune rezistență la schimbările care au loc în organizația publică și poate spori competitivitatea acesteia. În al doilea rând, investițiile în capitalul uman oferă instituției publice o valoare mai mare. În al treilea rând, investițiile în capitalul intelectual creează mai multe oportunități angajaților pentru dezvoltare personală.

3. Prin prisma acestor abordări observăm că, începând cu 1 ianuarie 2009, activitatea funcționarilor publici din Republica Moldova este reglementată de Legea nr. 158-XVI din 4 iulie

2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Conform prevederilor Legii menționate, performanțele profesionale ale fiecărui funcționar public sunt evaluate anual. Procesul de organizare și desfășurare a procedurii de evaluare este reglementat prin Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2010.

4. Constatăm prin prisma materialului analizat, că evaluarea performanțelor profesionale ale personalului constituie una dintre procedurile importante de personal care reprezintă un proces ciclic și se desfășoară în perioada 1 ianuarie – 31 decembrie. Acest proces are multiple scopuri și efecte pe termen lung asupra carierei funcționarului public.

5. În procesul de evaluare se determină nivelul de îndeplinire a obiectivelor individuale de activitate și nivelul de manifestare a abilităților profesionale și a caracteristicilor comportamentale de către funcționarul public, în vederea aprecierii rezultatelor obținute și identificării necesităților de dezvoltare profesională.

6. În contextul avansărilor obținute în primele două capitole ale tezei de licență, putem afirma cu precădere că evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici contribuie la: îmbunătățirea performanței organizaționale prin aprecierea performanțelor profesionale individuale și dezvoltarea competențelor profesionale și personale necesare funcționarilor publici; corelarea directă dintre activitatea funcționarului public, sarcinile și atribuțiile funcției publice, obiectivele funcționarului public, prioritățile și obiectivele subdiviziunii și/sau autorității publice din care face parte funcționarul public; aprecierea obiectivă a performanțelor funcționarilor publici prin compararea rezultatelor obținute cu obiectivele stabilite; asigurarea unui sistem de management al performanței și îmbunătățire continuă a performanței prin coordonarea și monitorizarea performanțelor la nivel individual, subdiviziune și autoritate publică.

Recomandări. Se recomandă ca procesul de stabilire a obiectivelor să fie unul participativ. În acest sens, conducătorul va discuta, în cadrul interviului de evaluare, și va stabili obiectivele împreună cu funcționarul public evaluat. Astfel, se va asigura un nivel de implicare și responsabilitate personală mai mare din partea funcționarului public în vederea realizării optime a obiectivelor stabilite împreună cu evaluatorul.

Recomandăm ca performanța funcționarilor publici din subordine să fie monitorizată. Aceasta deoarece procesul de monitorizare a performanței funcționarilor publici nu este reglementat în Regulament, astfel nu este o acțiune obligatorie din partea conducătorilor. În cazul în care are loc doar evaluarea anuală, fără acțiuni de monitorizare, procedura de evaluare va fi una formală și va avea mai multe efecte negative decât pozitive. Evaluatorul trebuie să dispună de date și fapte pentru a argumenta calificativul de evaluare acordat, iar fără monitorizare acest lucru este foarte dificil, mai ales dacă evaluatorul are mulți funcționari publici în subordine.

Recomandăm reducerea practicilor ce vizează încheierea interviului de evaluare fără a fi stabilite schimbările. Aceasta deoarece încheierea interviului de evaluare fără a fi stabilite schimbările pe care trebuie să le producă funcționarul public, direcțiile de dezvoltare ulterioară. Astfel, interviul nu va avea impactul scontat asupra îmbunătățirii performanței acestora.

Recomandăm ca tratarea procesului de evaluare a performanțelor să fie perceput ca pe un eveniment public și nu izolat, ce are loc o dată pe an. Una din cele mai frecvente erori în evaluarea performanțelor este aceea de a considera că procesul de evaluare este unul izolat, separat, și nu un proces continuu. Angajații au nevoie de feedback/reație de răspuns mult mai frecvent și mult mai mult decât le poate fi dat în cadrul unui proces de evaluare care are loc o dată pe an.

BIBLIOGRAFIE

1. Chișu, V. A. Manualul specialistului în resurse umane. București: IRECSON, 2002, p. 33.
2. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public: Ghid metodic / Cancelaria de Stat a R. Moldova, Direcția politică de cadre, T. Gheorghiuța, A. Țepordei. Ch.: S. n., 2010, p. 10.
3. Gamov, I. Managementul personalului. Chișinău : Evrica, 2012, p. 88
4. Harrington H. J., Harrington J.S. Management total în firma secolului XXI. București: TISH, 2010, p. 118.

5. Hotărâre privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 201 din 11.03.2009. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56/249 din 17.03.2009.

6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 nr. 108 din 12.02.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42/126 din 17.02.2014.

7. Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232, art. 840.

8. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 98 din 28.05.2010. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-118/359 din 09.07.2010.

9. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 268 din 29.11.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 27-30/98 din 08.02.2013.

10. Manolescu A. Managementul resurselor umane. București: Ed. RAI, 2008, p. 389.

11. McClelland D.C., Burnham L.L. Power is a great motivator. Harvard: Bussiness Review, 1976, p. 100-110.

12. Nicolescu O. Sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației. București: Editura Economică, 2009, p. 63.

13. Stanciu S. Managementul resurselor umane. București: Ed. Facultății de Comunicare și Relații Publice „David Ogilvy”, 2001, p. 136.

14. Țepordei A. Interdependența dintre organizarea, evaluarea și eficiența procesului de perfecționare a personalului din administrația publică. În: Administrarea publică, 2004, nr. 1-2, p. 185.

15. Tomuleț C. Funcția publică: Suport de curs. Chișinău 2015, p. 180.

16. Zorlențan T., Burduș E., Căprărescu Gh. Managementul organizației. București: Editura Holding Reporter, 1996, p. 144.

ANALIZA INSTRUMENTELOR INTERNAȚIONALE DIN DOMENIUL MENȚINERII PĂCII, SECURITĂȚII ȘI STABILITĂȚII LA NIVEL GLOBAL ȘI REGIONAL

*Liana-Alina MANCIU,
doctorandă, Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”,
avocat, Baroul de avocați, București, România*

SUMMARY

This paper is dedicated to the main international instruments that ensure peace, security and stability at both global and regional level. Several international treaties are analyzed from a paper-related standpoint, namely The United Nations Charter, the North Atlantic Treaty, the Arab League Charter, Treaties of Maastricht, Amsterdam and Lisbon, etc. Regional and international organizations in charge of solving peace, security and stability-related issues are also analyzed in the paper.

Keywords: *international instruments, peace maintenance, security, stability, international organizations, treaties, Charter of the United Nations, The United Nations, European Union.*

În ceea ce urmează, vor fi prezentate principalele instrumente internaționale care reglementează aspectele privind menținerea păcii, securității și stabilității la nivel global și regional.

Carta ONU [7], instrumentul internațional fundamental de ordonare a lumii postbelice, a consacrat fondarea Organizației Națiunilor Unite – unica organizație internațională de nivel global, cu vocație universală. În Preambulul Cărții este declarat că statele semnatare își unesc eforturile pentru menținerea păcii și securității internaționale, stabilesc principii și instituie metode care să garanteze că forța armată nu va fi folosită decât în interesul comun.

Articolul 1, punctul 1 prevede ca scop al ONU menținerea păcii și securității internaționale prin intermediul măsurilor colective eficace pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor împotriva păcii și pentru reprimarea oricăror acte de agresiune sau altor încălcări ale păcii și înfăptuirea, prin mijloace pașnice și în conformitate cu principiile justiției și dreptului internațional, aplanării sau rezolvării diferendelor sau situațiilor cu caracter internațional care ar putea duce la o încălcare a păcii.

Articolul 2 stipulează că toți membrii organizației vor rezolva diferendele lor internaționale prin mijloace pașnice în așa fel încât pacea și securitatea internațională, precum și justiția să nu fie puse în primejdie (punctul 3). De asemenea, membrii organizației se vor abține, în relațiile lor internaționale, de a recurge la amenințarea cu forța sau la folosirea ei, fie împotriva integrității teritoriale ori independenței politice a vreunui stat, fie în orice alt mod incompatibil cu scopurile Națiunilor Unite (punctul 4).

În Capitolul VI al Cărții, articolul 33 prevede că părțile la orice diferend, a cărui prelungire ar putea pune în primejdie menținerea păcii și securității internaționale trebuie să caute să-l rezolve, înainte de toate, prin tratative, anchetă, mediere, conciliere, arbitraj, pe cale judiciară, recurgere la organizații sau acorduri regionale sau prin alte mijloace pașnice, la alegerea lor.

Carta ONU a instituit Adunarea Generală (articolul 7), printre scopurile căreia se numără: examinarea principiilor generale de cooperare pentru menținerea păcii și securității internaționale, inclusiv principiilor care guvernează dezarmarea și reglementarea înarmărilor, și înaintarea unor recomandări cu privire la asemenea principii membrilor Organizației Națiunilor Unite, Consiliului de Securitate sau membrilor organizației și Consiliului de Securitate; dezbateră oricărei probleme privitoare la menținerea păcii și securității internaționale, care i-a fost înaintată de către oricare membru al Națiunilor Unite sau de către Consiliul de Securitate sau de către un Stat care nu este membru al Națiunilor Unite și prezentarea unor recomandări în privința oricărei asemenea probleme; accentuarea atenției Consiliului de Securitate asupra situațiilor care ar putea pune în primejdie pacea și securitatea internațională (articolul 11). În temeiul articolului 14, Adunarea Generală poate recomanda măsuri pentru aplanarea pașnică a oricărei situații, indiferent de origine, pe care o consideră de natură a dauna

bunăstării generale sau relațiilor prietenești între națiuni, inclusiv a situațiilor rezultând dintr-o încălcare a dispozițiilor respectivei Cărți.

Rezoluția denumită **Unificarea pentru Pace** [9] acordă Adunării Generale competențele de a acționa în locul Consiliului de Securitate în cazul în care acesta din urmă eșuează, din cauza lipsei de unanimitate a membrilor săi permanenți, să-și îndeplinească mandatul său principal în menținerea păcii și securității internaționale, în cazul în care se pare a fi o amenințare la adresa păcii, încălcarea păcii sau a actului de agresiune. Potrivit acestei rezoluții, Adunarea Generală poate înainta recomandări conceptual similare cu deciziile Consiliului de Securitate adoptate în temeiul capitolului VII al Cărții. Adunarea poate lua în considerare problema imediat și recomandă membrilor măsuri colective, inclusiv în cazul unei încălcări a păcii sau a unui act de agresiune, precum și poate decide folosirea forțelor armate considerate necesare pentru menținerea sau restabilirea păcii și securității internaționale.

Prin articolul 7 este instituit și Consiliul de Securitate, care poartă răspunderea principală pentru menținerea păcii și securității internaționale (articolul 24). În scopul de a promova instituirea și menținerea păcii și securității internaționale, fără a folosi pentru înarmări decât un minimum din resursele umane și economice ale lumii, Consiliul de Securitate are sarcina de a elabora planuri care vor fi supuse membrilor Națiunilor Unite în vederea stabilirii unui sistem de reglementare a înarmărilor (articolul 26). Articolul 34 stipulează că Consiliul de Securitate are mandat exclusiv de a ancheta orice diferend sau orice situație care ar putea duce la dispute internaționale sau ar putea da naștere unui diferend, în scopul de a stabili dacă prelungirea diferendului sau situației ar putea pune în primejdie menținerea păcii și securității internaționale.

De asemenea, Consiliul de Securitate constată existența unei amenințări împotriva păcii, a unei încălcări a păcii sau a unui act de agresiune și face recomandări ori hotărăște ce măsuri vor fi luate pentru menținerea sau restabilirea păcii și securității internaționale. Consiliul poate hotărî ce măsuri, care nu implică folosirea forței armate, trebuie luate pentru a executarea hotărârilor sale și poate cere membrilor Națiunilor Unite să aplice măsurile în cauză. Ele pot să cuprindă întreruperea totală sau parțială a relațiilor economice și a comunicațiilor feroviare, maritime, aeriene, poștale, telegrafice, prin radio și a altor mijloace de comunicație, precum și ruperea relațiilor diplomatice.

În cazul în care Consiliul de Securitate va considera că măsurile pașnice nu sunt adecvate, el poate întreprinde, cu forțe aeriene, navale sau terestre, orice acțiune pe care o consideră necesară pentru menținerea sau restabilirea păcii și securității internaționale. Această acțiune poate cuprinde demonstrații, măsuri de blocadă și alte operațiuni executate de forțe aeriene, maritime sau terestre ale membrilor Națiunilor Unite (articolul 42). Pentru asistarea Consiliului în luarea măsurilor militare cu scopul de menținere a păcii, este instituit Comitetul Statului -Major – care răspunde de conducerea strategică a oricăror forțe armate puse la dispoziția Consiliului de Securitate.

Precum vedem din cele relatate, Carta ONU acordă împuterniciri foarte largi Consiliului de Securitate în ceea ce privește restabilirea și menținerea păcii, securității și stabilității internaționale.

O altă organizație ce contribuie la menținerea păcii și securității este Agenția Internațională pentru Energia Atomică instituită în 1957. Cu toate că este un organism autonom, aceasta prezintă rapoarte anuale atât Adunării Generale cât și Consiliului de Securitate. Spre deosebire de majoritatea celorlalte agenții internaționale specializate, AIEA colaborează în majoritatea cazurilor cu Consiliul de Securitate. Statutul Agenției [10] prevede ca obiectiv al acesteia accelerarea și extinderea contribuției energiei atomice la pace, sănătate și prosperitate în întreaga lume. AIEA se asigură că asistența oferită nu este utilizată în așa fel încât să servească scopurilor militare (articolul 2).

AIEA își desfășoară activitatea în conformitate cu scopurile și principiile Națiunilor Unite pentru a promova pacea și cooperarea internațională, dar și în conformitate cu politicile ONU promovând dezarmarea în conformitate cu orice acorduri internaționale încheiate pentru atingerea acestor scopuri. Luând în considerație pericolul armei nucleare, precum și dorința unor state de a o poseda, funcțiile de control, supraveghere și asistență ale Agenției sunt indispensabile pentru menținerea securității și păcii în societatea internațională.

Tratatul Nord-Atlantic [14] a instituit în 1949 o organizație regională cu scopul de menținere a păcii și stabilității – NATO. În preambulul Tratatului este stipulat că statele care sunt parte a acestuia își reafirmă credința în obiectivele și principiile Cărții Națiunilor Unite, precum și dorința lor de

a conviețui în pace cu toate popoarele și guvernele. Ele sunt angajate în salvagardarea libertății, a moștenirii comune și a civilizațiilor popoarelor pe care le reprezintă, pe baza principiilor democrației, libertății individuale și a literei legii. Ele caută să promoveze stabilitatea și bunăstarea zonei nord-atlantice. Ele sunt hotărâte să-și unească eforturile în scopul apărării colective și al păstrării păcii și securității.

Astfel, articolul 1 al Tratatului prevede că părțile se angajează, în conformitate cu prevederile Cărții Organizației Națiunilor Unite, să soluționeze prin mijloace pașnice orice diferend internațional în care ar putea fi implicate, astfel încât să nu se aducă atingere păcii și securității internaționale, precum și justiției, și să se abțină în relațiile internaționale de la recurgerea la amenințarea cu forța sau la folosirea forței în orice mod incompatibil cu scopurile Națiunilor Unite.

Articolul 2 prevede că semnatarii vor contribui la dezvoltarea pe mai departe de relații internaționale bazate pe pace și prietenie, prin consolidarea instituțiilor lor libere, prin asigurarea unei mai bune înțelegeri a principiilor pe care sunt fondate aceste instituții și prin promovarea condițiilor de asigurare a stabilității și bunăstării. Ele vor căuta să elimine diferențele dintre politicile lor economice internaționale și vor încuraja colaborarea economică dintre fiecare sau dintre toate părțile.

Cea mai importantă prevedere a Tratatului Atlanticului de Nord se conține în articolul 5 care stipulează că atacul asupra unui stat semnatar se va considera un atac la adresa tuturor membrilor. Dacă are loc un asemenea atac armat, fiecare dintre ei, în exercitarea dreptului la autoapărare individuală sau colectivă, va sprijini partea sau părțile atacate, prin realizarea imediată, individual și împreună cu celelalte părți, a oricărei acțiuni pe care o consideră necesară, inclusiv folosirea forței armate, în vederea restabilirii și menținerii securității în spațiul Atlanticului de Nord. Orice astfel de atac armat și toate măsurile adoptate ca urmare a acestuia vor fi imediat aduse la cunoștință Consiliului de Securitate. Aceste măsuri vor înceta după adoptarea de către Consiliul de Securitate a măsurilor necesare pentru restabilirea și menținerea păcii și securității internaționale.

În 1945 a fost semnată **Carta Ligii Arabe** [4] care are drept scop întărirea relațiilor dintre statele-membre, coordonarea politicilor lor, în scopul de a realiza o cooperare între acestea și pentru a proteja independența și suveranitatea acestora; și o preocupare generală cu afacerile și interesele țărilor arabe. De asemenea, Carta în cauză are ca scop strânsa cooperare a statelor-membre, ținând seama de organizarea și circumstanțele fiecărui stat.

Articolul V stabilește că orice recurgere la forță, în scopul de a rezolva disputele între două sau mai multe state-membre ale Ligii este interzisă. Consiliul Ligii trebuie să medieze toate diferendele care amenință să conducă la război între două state-membre sau un stat-membru și un terț, având scopul de a reconcilia părțile.

Ulterior, în 1969 a fost semnată **Carta Organizației Cooperării Islamice**, în 2008 înlocuită cu Carta în variantă actualizată [6], care declară printre scopuri determinarea semnatarilor de a respecta principiile proclamate de Carta ONU, de a contribui la pacea și securitatea internațională, înțelegerea și dialogul între civilizații, culturi și religii și să promoveze și să încurajeze relațiile de prietenie și de bună vecinătate, respect reciproc și cooperare.

Capitolul I prevede că toate statele-membre se angajează să contribuie la menținerea păcii și securității internaționale și să nu intervină în afacerile interne, astfel cum stipulează prezenta Cartă, Carta Națiunilor Unite, dreptul internațional și dreptul umanitar internațional (articolul 2, punctul 5).

Capitolul XV articulează reglementarea pașnică a disputelor, astfel, semnatarii, părți în litigiu, continuarea căruia poate fi în detrimentul intereselor lumii islamice sau poate pune în pericol menținerea păcii și securității internaționale, trebuie să caute o soluție prin bunele oficii, negociere, anchetă, mediere, conciliere, arbitraj, soluționare judiciară sau alte mijloace pașnice, la alegerea lor (articolul 27). De asemenea, este prevăzut că organizația poate coopera cu alte organizații internaționale și regionale, cu obiectivul de menținere a păcii și securității internaționale, precum și soluționarea disputelor prin mijloace pașnice (articolul 28).

În 1975, prin **Actul Final al Conferinței de la Helsinki** [2] a fost instituită o altă organizație internațională pentru menținerea păcii și dezvoltarea cooperării internaționale – OSCE. Statele semnatare și-au reafirmat angajamentul lor în favoarea păcii, securității și dreptății, precum și a

dezvoltării continue a relațiilor prietenești și cooperării. Punctul II al Actului stipulează că statele participante se vor abține în relațiile lor reciproce, ca și în general în relațiile lor internaționale, de a recurge la folosirea forței sau la amenințarea cu forța, fie împotriva integrității teritoriale sau a independenței politice a oricărui stat, fie în orice alt mod incompatibil cu scopurile Națiunilor Unite. Nicio considerație nu poate fi invocată drept justificare pentru a recurge la folosirea forței sau la amenințarea cu forța în contradicție cu acest principiu. Astfel, statele participante se vor abține de la orice act care constituie o amenințare cu forța sau o folosire directă sau indirectă a forței împotriva altui stat participant. De asemenea, ele se vor abține de la orice manifestare de forță în scopul de a face un alt stat participant să renunțe la deplina exercitare a drepturilor sale suverane. Statele se vor abține în relațiile lor reciproce și de la orice act de represalii cu forța. Nicio asemenea folosire a forței sau amenințarea cu forța nu va fi utilizată ca mijloc pentru a rezolva diferendele între ele.

Punctul V prevede că statele vor reglementa diferendele dintre ele prin mijloace pașnice, astfel încât să nu fie puse în pericol pacea și securitatea internațională și justiția. Ele se vor strădui cu bună-credință și într-un spirit de cooperare să ajungă la o soluție rapidă și echitabilă pe baza dreptului internațional. În acest scop, ele vor recurge la mijloace ca negocierea, ancheta, medierea, concilierea, arbitrajul, reglementarea judiciară sau la alte mijloace pașnice la alegerea lor, inclusiv orice procedură de reglementare convenită prealabil diferendelor la care sunt părți. În cazul în care nu se ajunge la o soluție prin folosirea unuia din mijloacele pașnice de mai sus, părțile în diferend vor continua să caute un mijloc reciproc acceptabil pentru a reglementa pașnic diferendul. Statele participante, părți la un diferend între ele, precum și celelalte participante, se vor abține de la orice acțiune care ar putea agrava situația astfel încât să pună în pericol menținerea păcii și securității internaționale și prin aceasta să facă mai dificilă reglementarea pașnică a diferendului.

Punctul IX al Actului prevede că participanții vor dezvolta cooperarea lor, fiecare cu celălalt și cu toate statele, în toate domeniile, în conformitate cu scopurile și principiile Cărții Națiunilor Unite. În dezvoltarea cooperării lor, statele participante vor acorda o importanță deosebită domeniilor astfel cum sunt stabilite în cadrul Conferinței pentru securitate și cooperare în Europa, fiecare dintre ele aducându-și contribuția în condiții de deplină egalitate. Ele se vor strădui, dezvoltând cooperarea lor pe bază de egalitate, să promoveze înțelegerea și încrederea reciprocă, relații amicale și de bună vecinătate între ele, pacea internațională, securitatea și justiția. Ele se vor strădui, de asemenea, dezvoltând cooperarea lor, să ridice bunăstarea popoarelor și să contribuie la îndeplinirea aspirațiilor lor, între altele prin avantajele care rezultă dintr-o cunoaștere mutuală crescândă și din progresele și realizările în domeniile economic, științific, tehnologic, social, cultural și umanitar. Ele vor lua măsuri menite să creeze condiții favorabile pentru a face aceste avantaje accesibile tuturor; ele vor lua în considerație interesul tuturor de reducere a diferențelor de nivel de dezvoltare economică și îndeosebi interesul țărilor în curs de dezvoltare din lumea întreagă.

O altă organizație care promovează, între altele, pacea și stabilitatea internațională este **Uniunea Africană**, instituită în 2002 după modelul Uniunii Europene în locul predecesorului său, Organizației Unității Africane. Actul Constitutiv al Uniunii Africane [1] prevede printre scopurile organizației apărarea suveranității, integrității teritoriale și independenței statelor sale-membre și promovarea păcii, securității și stabilității pe continent. Actul proclamă respectarea principiilor:

- soluționării pașnice a conflictelor dintre statele membre ale Uniunii prin astfel de mijloace adecvate care pot fi decise de către Adunare;
- interzicerii utilizării forței sau amenințării de a utiliza forța între statele membre ale Uniunii;
- dreptul Uniunii de a interveni într-un stat-membru în temeiul unei decizii a Adunării privind circumstanțe grave ca crime de război, genocid și crime împotriva umanității;
- coexistenței pașnice a statelor-membre și dreptul lor de a trăi în pace și securitate;
- dreptul statelor-membre de a solicita intervenția din partea Uniunii, în scopul de a restabili pacea și securitatea.

Adunarea Uniunii Africane este organul principal, iar una din funcțiile ei este de a înainta directive Consiliului Executiv privind gestionarea conflictelor, a războaielor și a altor situații de urgență și restabilirea păcii (articolul 9).

Dacă e să ne referim la organismul care a servit drept model pentru Uniunea Africană, trebuie

să menționăm că cu toate că la originea **Uniunii Europene** au stat motivele economice, cu timpul aceasta și-a dezvoltat și dimensiunea de securitate. Astfel, prin Tratatul de la Maastricht [11] s-a instituit Uniunea Europeană bazată pe trei piloni, unul dintre care este Politica Externă și de Securitate Comună, obiectivele căreia au fost nominalizate ca fiind:

- salvagardarea valorilor comune, a intereselor fundamentale și a independenței Uniunii;
- consolidarea securității comunitare și a statelor sale membre, sub toate formele;
- menținerea păcii și întărirea securității internaționale, în conformitate cu principiile Cărții

Organizației Națiunilor Unite, precum și cu principiile Actului Final de la Helsinki și cu obiectivele Cărții de la Paris;

- promovarea cooperării internaționale;
- dezvoltarea și consolidarea democrației și a statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Statele-membre susțin activ și fără rezerve politica externă și de securitate a Uniunii, într-un spirit de loialitate și de solidaritate reciprocă. Acestea se abțin de la orice acțiune contrară intereselor Uniunii sau susceptibilă de a dăuna eficacității sale ca forță coerentă în relațiile internaționale. Consiliul veghează la respectarea acestor principii.

Politica externă și de securitate comună include totalitatea chestiunilor privind securitatea Uniunii Europene, inclusiv stabilirea în perspectivă a unei politici de apărare comune. Consiliul European este cel care definește principiile și orientările generale ale politicii externe și de securitate comune. Consiliul ia deciziile necesare pentru definirea și aplicarea politicii externe și de securitate comune pe baza orientărilor generale stabilite de Consiliul European. Acesta veghează la unitatea, coerența și eficacitatea acțiunilor Uniunii.

Mai târziu, tratatul de la Amsterdam [12] (1999) modifică PESC stabilind includerea unei Politici Europene de Securitate și Apărare (PESA) în cadrul celei dintâi. Consiliul European a adoptat o declarație de la Laeken (2001) cu privire la capacitățile operaționale ale PESA, recunoscând oficial că Uniunea deja este capabilă să conducă operațiuni în condiții de criză. Tot în Declarația de la Laeken se reamintea scopul fundamental al construcției europene, acela de a apăra continentul de război și de a crea o Europă puternică și unită. Structurile interimare stabilite după Amsterdam devin permanente.

Tratatul de la Amsterdam introduce funcția Înaltului Reprezentant pentru PESC, a cărui sarcină este să ajute Consiliul în probleme referitoare la scopul PESC, în mod special prin contribuția la formularea, pregătirea și implementarea deciziilor de politică și coordonarea dialogului politic cu țări terțe, atunci când este necesar și când acționează din partea Consiliului la cererea Președintelui.

Pentru a asigura implementarea PESC, s-au înființat mai multe comitete noi: Comitetul Militar al UE – EUMC – responsabil de furnizarea de consiliere și recomandări militare privind toate problemele militare din cadrul UE; Personalul Militar al Uniunii Europene – EUMS – oferă expertiză militară și sprijin pentru PESA, incluzând și conducerea operațiunilor UE de gestionare a crizelor militare; Grupul Militaro-Politic, care examinează aspectele militaro-politice ale tuturor propunerilor din cadrul politicii externe și de Securitate; Comitetul pentru aspecte civile de gestionare a crizelor ce oferă asistență în privința aspectelor politice nemilitare sau prevenirea conflictelor.

Într-un final, Tratatul de la Lisabona [13] a consacrat că domeniul politicii externe și de securitate comună (PESC) este supus unor noi reguli și proceduri speciale. În fapt, particularitatea PESC a fost că aceasta rămâne în continuare supusă metodei interguvernamentale de adoptare a deciziilor și, în mod preponderent, votului în unanimitate; însă Tratatul respectiv a introdus o nouă dispoziție (clauză pasarelă) care permitea Consiliului European să decidă, prin vot în unanimitate, extinderea votului cu majoritate calificată în domeniul PESC, pentru o dată ulterioară. Deciziile adoptate în domeniul PESC prezintă, de asemenea, un caracter special, acestea nefiind, cu unele excepții notabile, supuse controlului Curții de Justiție a Uniunii Europene.

În ceea ce privește fostele state socialiste, membre ale URSS, acestea au înființat o nouă organizație internațională – Comunitatea Statelor Independente, în Statutul [15] căreia a fost stipulat ca unul din scopurile sale este colaborarea între statele-membre în vederea asigurării păcii și securității internaționale, realizarea unor măsuri eficiente pentru reducerea armamentelor și cheltuielilor

militare, lichidarea armamentului nuclear și a altor tipuri de armamente de nimicire în masă, realizarea dezarmării generale și totale (articolul 2).

Statutul CSI prevede în secțiunea III că statele-membre vor promova o politică coordonată în domeniul securității internaționale, dezarmării și controlului armamentelor, organizării forțelor armate și vor menține securitatea în cadrul Comunității, inclusiv cu ajutorul Grupelor de observatori militari și forțelor colective de menținere a păcii.

În cazul apariției unui pericol pentru suveranitatea, securitatea și integritatea teritorială a unui sau mai multor state-membre sau pentru pacea și securitatea internațională, statele-membre vor pune imediat în acțiune mecanismul consultărilor reciproce în scopul coordonării pozițiilor și adoptării de măsuri pentru lichidarea pericolului apărut, inclusiv a operațiunilor de menținere a păcii și de folosire, în caz de necesitate, a Forțelor Armate în temeiul realizării dreptului la autoapărare individuală și colectivă, conform art. 51 al Statutului ONU.

Fiecare stat-membru va lua măsurile necesare în vederea asigurării stabilității la frontierele externe ale statelor-membre ale Comunității, în baza acordului reciproc, statele-membre vor coordona activitatea trupelor de grăniceri și a altor servicii competente care realizează controlul și sunt răspunzătoare pentru respectarea ordinii stabilite de trecere a frontierelor externe ale statelor-membre.

Organul suprem pentru problemele apărării și pazei frontierelor externe ale statelor-membre ale Comunității este Consiliul Șefilor de State. Coordonarea activității economico-militare a Comunității va reveni Consiliului Șefilor de Guverne. Iar conlucrarea statelor-membre în domeniul realizării acordurilor internaționale și soluționării altor probleme din domeniul securității și dezarmării se va realiza prin consultări reciproce. Problemele concrete ale colaborării politico-militare a statelor-membre se vor reglementa prin acorduri speciale.

Secțiunea IV stipulează că statele-membre vor adopta toate măsurile posibile în scopul preîntâmpinării conflictelor apărute, mai întâi de toate, pe motiv interetnic și interconfesional, care pot conduce la încălcarea drepturilor omului. Statele vor acorda, în baza acordului reciproc, ajutor pentru reglementarea acestor conflicte, inclusiv în cadrul organismelor internaționale.

La fel, statele-membre ale Comunității se vor abține de la acțiuni care ar putea aduce daune altor state-membre și conduce la înăsprirea unor posibile diferențe. Ele benevol și în spiritul colaborării vor depune eforturi pentru soluționarea pașnică și echitabilă a diferendelor pe calea tratativelor sau înțelegerilor cu privire la procedurile de alternativă pentru reglementarea diferendelor.

Dacă statele-membre nu vor reuși să soluționeze diferendul cu mijloacele sus numite, ele îl vor putea transmite Consiliului Șefilor de State. Consiliul Șefilor de State poate, la oricare etapă a diferendului ce poate periclita pacea și securitatea în cadrul Comunității, recomanda părților procedura cuvenită sau metodele reglementării lui.

În ceea ce ține de instrumentele internaționale regionale din domeniul păcii și securității internaționale de pe continentul american, evidențiem **Carta Organizației Statelor Americane** [5] care prevede la articolul 2 că scopurile sunt:

- consolidarea păcii și securității continentului;
- promovarea și consolidarea democrației reprezentative, respectând principiul neintervenției;
- prevenirea posibilelor cauze de dificultăți și asigurarea soluționării pașnice a disputelor ce pot apărea între statele membre;
- asigurarea unei acțiuni comune din partea acestor state în cazul unei eventuale agresiuni;
- realizarea unei limitări efective a armelor convenționale, care va face posibilă dedicarea unei cantități mai mari de resurse economice și sociale pentru dezvoltarea statelor-membre.

Statele americane condamnă războiul de agresiune deoarece „*victoria nu dă drepturi*”. Un act de agresiune împotriva unui stat american este un act de agresiune împotriva tuturor celorlalte state americane. Controversele cu caracter internațional între două sau mai multe state americane se soluționează prin proceduri pașnice, iar justiția socială și securitatea socială sunt bazele unei păci durabile (articolul 3). Carta OSA stipulează că toate disputele internaționale care pot apărea între statele americane trebuie să fie supuse procedurilor pașnice: negocierile directe, bunele oficii, medierea, investigarea și concilierea, soluționarea judiciară, arbitrajul, și cele asupra cărora părțile la diferend pot conveni în orice moment.

BIBLIOGRAFIE

1. Actul Constitutiv al Uniunii Africane din 11.07.2002. [On-line]: http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf (Vizitat la 22.02.2019).
2. Actul Final al Conferinței de la Helsinki pentru Securitate și Cooperare în Europa. [On-line]: <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> (Vizitat la 20.01.2018).
3. Устав Содружества Независимых Государств, 22.01.1993, Минск (Беларусь). [On-line]: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180> (Vizitat la 25.02.2019).
4. Carta Ligii Statelor Arabe din 22.03.1945. [On-line]: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/arableag.asp#1 (Vizitat la 22.02.2019).
5. Carta Organizației Statelor Americane din 30.04.1948. [On-line]
6. Carta Organizației Cooperării Islamice din 14.03.2008. [On-line]: <http://www.oic-oci.org/english/charter/OIC%20Charter-new-en.pdf> (Vizitat la 24.02.2019).
7. Carta ONU adoptată la 26 iunie 1945. [On-line]: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml> (Vizitat la 23.02.2019).
8. Charter of the Organization of American States. pdf (Vizitat la 24.02.2019).
9. Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 377 (V) din 3.11.1950. [On-line]: [http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf) (Vizitat la 21.02.2019).
10. Statutul Agenției Internaționale pentru Energie Atomică din 23.10.1957. [On-line]: <http://www.iaea.org/About/statute.html> (Vizitat la 23.02.2019).
11. Tratatul privind Uniunea Europeană (92/C 191/01). Publicat în: Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, nr. C 191 din 29 iulie 1992.
12. Tratatul de la Amsterdam de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană, a Tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a altor acte conexe (97/C 340/01). Publicat în: Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, nr. C 340 din 10.11.1997.
13. Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene (92/C 191/01). Publicat în: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C 306 din 17 decembrie 2007.
14. Tratatul Atlanticului de Nord din 04.04.1949. [On-line]: http://www.nato.int/cps/en/SID-00EF0C7F766E5230/natolive/official_texts_17120.htm (Vizitat la 20.02.2019).
15. Устав Содружества Независимых Государств, 22.01.1993, Минск (Беларусь). [On-line]: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180> (Vizitat la 14.08.2019).

ОСОБЕННОСТИ ВЛИЯНИЯ ТРАНСФОРМАЦИЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА

Анатолий ТАЛМАЧ,
докторант, Молдавский Государственный Университет

SUMMARY

The paper provides the analysis of the process of establishing democratic institutions, the functioning of state institutions, the implementation of policy, and the influence of the state capacity on the process of democratization of Moldova. As to results of the study, it can be noted that the imitation of democracy in condition of a syndrome of feckless pluralism and state capture makes almost impossible the establishment of structured and apolitical public institutions, a genuine system of separation of powers and effective system of accountability in the executive branch. The lack of professional practice, legitimate and representative functioning of the state institutions are the structural prerequisites for democratic rollback. These are the main reasons, which explain why Moldova periodically has problems with the efficiency of government operations and the ability to develop and implement political line (policy).

Keywords: transformation, political system, democratization, state capacity, state capture, state institution, and policy.

Проблематика трансформации политических систем, демократизации в рамках «третьей волны», а также становления государственной состоятельности стала одним из ведущих направлений современной политической науки. Важно понимать, что существование демократии как некое состояние невозможно вне государственности. Однако, возможна ли демократизация при низком уровне государственной состоятельности или трансформация политической системы, построение эффективных государственных институтов должно предшествовать становлению демократии?

На современном этапе развития политической науки устойчиво сформировались три группы. Исследователи первой группы (*stateness first*) выдвигают вполне весомый аргумент о том, что высокий уровень состоятельности государства (наличие эффективных государственных институтов, открытой политической системы) является важной и необходимой предпосылкой для становления консолидированной демократии [1]. К тому же, анализируя исследования переходных демократий, можно сделать вывод: процесс демократизации при низком уровне государственной состоятельности (при слабых государственных институтах) может попасть в состояние «серой зоны»: которая, согласно идее демократического отката Томаса Карозерса, выражается в бесплодном плюрализме (*feckless pluralism*) или режиме доминирующей власти (*dominant-power politics*) [15].

Х. Бек и А. Хадениус (H. Baeck and A. Hadenius), определяя государственную состоятельность как административную способность государственности, приходят к выводу, что между демократией и государственной состоятельностью существует взаимосвязь. Авторы обращают внимание, что на демократизацию влияет не только государственная состоятельность, а, возможно, и экономический рост или внешнее влияние [1].

Анализируя демократизацию групп стран в рамках «третьей волны», можно заметить, что в странах, где на старте не утвердилась практика построения качественных государственных институтов, движение в сторону демократизации стало возможным, но с определёнными откатами.

Сторонники второй группы (*democratization without*) выдвигают идеи о возможности демократизации без государственности, однако их гипотеза сложно аргументирована и эмпирически несостоятельна [8].

Учёные третьей группы (*democratization backwards*) полагают, что процесс государственно-

го строительства, трансформация политической системы и развитие демократических практик может происходить параллельно [6], т. е. есть возможность строительства государственных институтов в условиях режимного перехода. Например, вывод Джессики Фортин о том, что государственное строительство и демократизация на разных этапах могут дополнять друг друга, несмотря на то, что вопрос о направлении причинности остаётся неясным [3]. Данная проблематика представлена также исследованиями, в рамках которых авторы приходят к заключению об отсутствии связи между изучаемыми процессами. Дж. Хэнсон пришёл к выводу, что для начала демократизации политическая воля политической элиты играет главную роль. Он отмечает, что даже относительно низкий уровень государственной состоятельности может стать спусковым крючком политических трансформаций и дальнейшего формирования демократических институтов и практик [4]. Таким образом, для начала демократизации достаточно иметь минимальный уровень государственной состоятельности. В дальнейшем формирование демократических практик и институтов приобретает самодостаточный характер, учитывая готовность умеренного политического класса проводить реформаторский курс в области демократизации.

А. Ю. Мельвиль и Д. К. Стукал задаются вопросом о минимальном «пороге» государственной состоятельности для демократизации. Эмпирических исследований отдельно этой проблемы, практически, нет. Некоторые авторы иногда указывают на кейс Республики Молдовы, где на начальном этапе демократизации удалось добиться институционализации определённых демократических практик при низком уровне государственности и государственной состоятельности [6].

В Республике Молдова демократия находится в процессе становления и демократические рефлексы уже обозначились. Однако, несмотря на неплохие оценки международных организаций, функционирование демократических институтов и основ государственной состоятельности на практике столкнулись с серьёзными проблемами. Например, в 2014 году Молдова заняла 89-е место в рейтинге *Fragile States Index*, подготовленном «Фондом за мир». По этому рейтингу РМ уступила Белоруссии, Казахстану, Украине, Албании, получив статус «*high warning*» [12]. Необходимо отметить также, что Молдова занимает 114 место из 144 стран в мировом рейтинге по уровню коррупции в судебной системе согласно выводам Доклада глобальной конкурентоспособности (2014-2015), который готовит Всемирный экономический форум [13].

Подтверждением кризиса состоятельности государства в РМ является закрепление и установление практики захвата государства. В 2015 году, после публикаций отчётов разведывательной компании Kroll, гражданскому обществу стало известно, что через банки группы BEM (*Banka de Economii*), было выведено \$ 1 млрд. Этот факт стал главным поводом для начала протестной кампании оппозицией и гражданской платформой «Достоинство и правда» (*Demnitate și Adevăr*). 10 августа 2015 г. в газете *The New York Times* вышла статья генсека Совета Европы Турбьерна Ягланда «*Bring Moldova Back From the Brink*», в котором европейский чиновник назвал Молдову «захваченным государством» [9].

Ключевая проблема реализации правительством РМ политического курса заключается в столкновении интересов между технократами и политическими актёрами, которые заинтересованы в извлечении экономической и политической ренты [11]. Таким образом, последними предпринимается попытка контроля исполнительной власти. В случае определённых сложностей в этом процессе искусственно создаются условия для политического кризиса. Важным моментом в реализации программы действия правительством выступает транспарентность и доверие институтам власти со стороны граждан.

Также отметим, что политические конфликты в условиях низкого уровня доверия институтам власти могут представлять серьёзные угрозы для политического режима. Главной опасностью в этом процессе – это управляемость или неуправляемость конфликтами со стороны главных заинтересованных актёров. Важно также отметить, что тенденция столкновения политических и бизнесинтересов все больше находит своё место в политике Молдовы, конечно, влияя на стабильность политического курса и возможности проведения реформ в государственных институтах власти.

Для оценки реализации правительством политического курса был проведён анализ поли-

тических индикаторов реализации государственных политик: государственная легитимность, публичные услуги, права человека и верховенство закона, органы безопасности, раскол элиты, подотчётность государственных институтов, внешнее вмешательство [16].

Экспертные оценки представлены в таблице 1:

Политический индикатор	Оценка
Государственная легитимность (State Legitimacy)	6,90
Публичные услуги (Public Services)	8,00
Права человека и верховенство закона (Human Rights and Rule of Law)	6,75
Органы безопасности (Security Apparatus)	3,50
Раскол элиты (Factionalized Elites)	8,60
Подотчётность государственных институтов (Accountability of State Institutions)	9,00
Внешнее вмешательство (External Intervention)	7,50

Таблица 1. Оценка реализации политического курса в Молдове.

Анализируя оценки индикаторов реализации политического курса, стоит отметить, что в рамках данной работы рассматриваются политические аспекты реализации официального курса. Исходя из итоговых оценок, можно сделать вывод, что уровень состоятельности государства с позиции реализации политического курса находится на пике своего кризиса. Отметим, что это связано с некоторыми факторами: 1) структурной и функциональной неспособностью государственных институтов воспроизводить ключевые и базовые политические функции государства; 2) отсутствием политической воли к подлинным реформам и консолидации институтов для реализации официально заявленных целей и задач управления; 3) существенным расколом между властью и оппозицией относительно концепции развития государства по вопросу политической и экономической интеграции.

Учитывая эти факторы, 4 индикатора из 7 в Молдове находятся в состоянии высокой тревоги (*high alert*): публичные услуги, раскол элиты, подотчётность государственных институтов и внешнее вмешательство. Государственная легитимность, права человека и верховенство закона характеризуются как высокое предупреждение (*high warning*). Лучшую оценку в реализации политического курса получает деятельность органов безопасности, находясь в состоянии предупреждения (*warning*).

На начальном этапе развития государственности Молдовы произошла институционализация демократии путём структурного заимствования форм государственного и политического устройства. Конечным результатом такой демократизации при низком уровне государственной состоятельности стало создание «витринной» или «имитативной» демократии, в которой структурные демократические институты заполнились неформальной политической практикой.

Многопартийная система Молдовы стала важным элементом закрепления «имитативной демократии». В условиях парламентской системы политическим партиям удалось стать главными актёрами политики Молдовы, однако достигнутые результаты в области демократизации – это не результат целенаправленных и программных установок партий. Формирование определённых демократических рефлексов является, скорее, результатом борьбы политических формирований за власть и распределение ресурсов на политической арене РМ. Наличие такой практики не позволило ни одному политическому формированию установить вертикаль власти или собственный контроль над всеми институтами власти, однако этого не было достаточно для выхода из серой зоны (*the gray zone*), в том числе из-за отсутствия стимулов развития (*political opening*).

Для выхода из политического кризиса необходима подлинная реализация программы правительств, ключевыми аспектами которой являются реформирование основных государ-

ственных институтов, борьба с коррупцией и создание условий для деполитизации властных институтов.

Подводя итог деятельности институтов государства РМ, отметим следующие тенденции:

- в исполнительной, законодательной власти, полиции, центре по борьбе с коррупцией, бюрократии административная коррупция носит системный характер. Эти государственные институты на разном этапе развития государственности Молдовы были захвачены и сильно политизированы;

- судебная система в РМ – самый захваченный и политизированный государственный институт, являясь в большой степени неэффективной, зависимой и подверженной частичному контролю со стороны правящих партий. Судебная система вообще не пользуется доверием со стороны граждан. Большинство представителей судебной системы – коррумпированы и зависимы не от институтов, а от крупных бизнес-структур партий власти;

- политический класс, который руководит государством, не способен к созданию и эффективному распределению общественных благ, обслуживая интересы определённых бизнес-групп и партий, которые захвачены влиятельными бизнесменами страны;

- неспособность реализации политического курса правительством РМ ставит под сомнение не только возможность к становлению консолидированной демократии, но и утрате государством атрибутов суверенности и государственности (stateness).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Baeck, Hanna and Axel Hadenius (2008) Democracy and State Capacity: Explaining a J-Shaped Relationship. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 21(1): 1-24.

2. Cașu Kamil. Moldova: from oligarchic pluralism to Plahotniuc's hegemony. OSW Commentary // Centre for Eastern Studies, № 208, 2016.

3. Fortin, Jessica (2011) Is There a Necessary Condition for Democracy? The Role of State Capacity in Post-Communist Countries. Comparative Political Studies 45(7): 903-930.

4. Hanson J. Democracy and state capacity: Complements or substitutes? – Paper present at the annual meeting of the Midwest political science association. Chicago, April 3-6, 2008.

5. McDonagh, Ecaterina. Is democracy promotion effective in Moldova? The impact of European institutions on development of civil and political rights in Moldova. Democratization, Vol.15, Issue 1, 2008, pp.142-161.

6. Moller J., Skaaning S. (2011). Stateness first? Democratization, 18(1), Pp. 1–24.

7. Tansey Oisín (2007) Democratization Without a State: Democratic Regime-Building in Kosovo Democratization 14(1): 129-150.

8. Thorbjørn Jagland. Bring Moldova Back From the Brink. The New York Times, August 10, 2015. URL: http://mobile.nytimes.com/2015/08/11/opinion/bring-moldova-back-from-the-brink.html?smid=fb-share&_r=0&referrer=.

9. Данные FSI по странам мира. URL: <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2014>

10. Данные WEF. URL: <https://agenda.weforum.org/topic/global-issues/economic-growth-and-social-inclusion/competitiveness/>

11. Карозерс Т. Конец парадигмы транзита // Политическая наука. 2003. № 2.

12. Методология «Capacities of the State». URL: <http://ffp.statesindex.org/methodology>

13. Полтерович В., Попов В. Демократия, качество институтов и экономический рост // Прогнозис. –М., 2006, №3.

EVALUAREA PARTICIPĂRII REPUBLICII MOLDOVA ÎN CADRUL PARTENERIATULUI ESTIC PRIN PRISMA RELAȚIILOR CU FEDERAȚIA RUSĂ

Victoria GOREAINOV,
doctorandă, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România,
Inspector Superior, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene

SUMMARY

This paper is an in-depth analysis of the role of the Republic of Moldova in the Eastern Partnership. The analysis of the role of the Republic of Moldova in the Eastern Partnership and the prospects for relations with the Russian Federation are necessary, given that the interests of the European Union and Russia intersect in Eastern Europe, and Moldova has been in the past 10 years between East and West. The European Union, as well as the Russian Federation, are major partners for the Republic of Moldova, and the orientation to the east or west often depends on political desire. The Republic of Moldova is one of the countries in Eastern Europe where Russia, by various methods, tries to maintain its influence, directing all forces against the EU enlargement to the East.

Keywords: *Republic of Moldova, Eastern Partnership, Russian Federation, European Union, cooperation, partnership.*

Timp de aproape 10 ani Republica Moldova face parte din Parteneriatul Estic, lansat de Uniunea Europeană în anul 2009. Pe parcursul acestor ani, Republica Moldova a trecut prin mai multe etape de evoluție. Pentru efectuarea analizei complexe a rolului Republicii Moldova în cadrul Parteneriatului Estic trebuie de menționat principalele progrese și rezultate obținute în 10 ani.

Lansat oficial la 7 mai 2009, Parteneriatul Estic are ca scop consolidarea în continuare a relațiilor dintre UE și vecinii săi estici. Obiectivele globale ale Parteneriatului Estic sunt asocierea politică și integrarea economică dintre Uniunea Europeană și Ucraina, Republica Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaidjan și Belarus prin stabilirea de noi angajamente bilaterale și a unui nou cadru instituționalizat de cooperare multilaterală pe patru platforme tematice: democrație, bună guvernare și stabilitate, integrarea economică și convergența cu politicile UE, securitatea energetică și contactele interumane [6].

Parteneriatul Estic reprezintă un instrument politic al UE care structurează cooperarea cu cele 6 state partenere pe două dimensiuni - bilaterală și multilaterală. Dimensiunea bilaterală constă în semnarea și implementarea acordurilor de asociere, crearea zonei de comerț liber și aprofundat, liberalizarea regimului de vize, iar dimensiunea multilaterală se realizează prin intermediul platformelor tematice și inițiativelor flagship [3].

Astfel, dimensiunea bilaterală pentru Moldova înseamnă punerea în aplicare a Acordului de Asociere și de liberalizare a regimului de vize. Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană a fost semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles. Acordul a fost ratificat de Parlamentul Republicii Moldova pe 2 iulie 2014, iar de Parlamentul European - pe 13 noiembrie 2014. Acordul de Asociere (AA) include și crearea unei Zone de Liber Schimb Complex și Cuprinzător – DCFTA [1]. Începând cu 28 aprilie 2014 a fost liberalizat regimul de vize pentru cetățenii Republicii Moldova prin modificarea Regulamentului UE nr. 539/2001 privind abolirea obligației de viză pentru călătoriile de scurtă durată pentru cetățenii Republicii Moldova posesori ai pașaportului biometric în spațiul Schengen [8].

Așadar, începând cu 28 aprilie 2014, cetățenii Republicii Moldova pot călători fără vize, doar cu pașaport biometric, în 26 de state din Spațiul Schengen. Rezultatele obținute înseamnă că Republica Moldova a atins, pe dimensiunea bilaterală, cele trei mari obiective stabilite în 2009 la Praga: asocierea politică, integrarea economică și liberalizarea regimului de vize. În acest sens, trebuie de remarcat că Republica Moldova a depășit astfel restul statelor din cadrul PaE.

Dimensiunea multilaterală a PaE pentru republica noastră înseamnă participarea la discuțiile din cadrul reuniunilor ministeriale ale Parteneriatului Estic.

Republica Moldova este un participant activ în cadrul PaE, înregistrând succese remarcabile, mai ales pe parcursul anului 2014 prin semnarea și ratificarea Acordului de Asociere cu UE și obținerea regimului liberalizat de vize. Un succes important îl reprezintă crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu UE. Însă aceste succese și, în primul rând, semnarea Acordului de Asociere cu UE, au condus și la aplicarea de către Rusia, a unor sancțiuni economice îndreptate împotriva exporturilor agroalimentare din țara noastră ca, de exemplu, excluderea a 19 categorii de produse din regimul de liber schimb cu Rusia prin anularea „taxei zero”.

Astfel, executivul rus a adoptat decizia prin care Rusia are dreptul să aplice taxe vamale la 19 categorii de produse moldovenesti în pofida faptului că există zona de comerț liber în cadrul CSI. După o serie de acțiuni de natură non-tarifară prin care au fost restricționate importurile de vinuri, conserve, fructe, Rusia, pentru prima dată, aplică instrumente tarifare prohibitive în relațiile comerciale cu Republica Moldova. Totodată, măsurile non-tarifare legate de calitatea și siguranța produselor, inițiate în mod frecvent, în special după parafarea Acordului de Asociere cu UE, derivă din decizii momentane și pot fi temporare. Altceva se întâmplă în cazul anulării „taxelor zero”, care ține de procesul bugetar, adică de veniturile ce formează bugetul de stat, inclusiv din colectarea taxelor vamale de import [4].

Referitor la succesul, importanța dar și ineficiența Parteneriatului Estic s-au pronunțat mai mulți analiști, experți și cercetători, însă o valoare importantă în acest caz o au publicațiile „European Integration Index for Eastern Partnership Countries” și „Eastern Partnership Index”, care reprezintă o analiză comprehensivă a progresului făcut de fiecare stat în parte în procesul de îndeplinire a reformelor și ajustare a situației interne la cerințele Uniunii Europene.

Pentru înțelegerea evoluției Republicii Moldova în cadrul Parteneriatului Estic vom analiza publicația „European Integration Index 2012, 2013, 2014 for Eastern Partnership Countries” și cel mai recent „Eastern Partnership Index 2015-2016”. Studiul „European Integration Index 2012 for Eastern Partnership Countries” [10] a fost elaborat de experți din mai multe state precum - Moldova, Ucraina, Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia și reflectă progresul privind procesul de integrare europeană a țărilor PaE, analizând așa sectoare, precum implementarea democrației, sistemul electoral, drepturile omului, justiție independentă, combaterea corupției, transparență decizională, economia de piață și Acordul de Comerț Liber Cuprinzător și Aprofundat, dialogul politic, participarea societății civile. În topul celor șase țări PaE comparate în studiu, Moldova deține primul loc cum și în anul 2011. Din această cauză, Moldova este numită „the most willing reformer” dintre cele șase state.

Conform studiului, Moldova a acumulat mai multe puncte decât alte țări la capitolul democrație: proces electoral (0.88 puncte), combaterea corupției (0.75 puncte), calitatea administrației publice (0.79), libertatea presei (0.71), drepturile omului (0.68), justiție independentă (0.66) [10, p. 50]. Deocamdată Moldova, alături de Georgia, a implementat cele mai multe pârgii pentru a asigura un sistem judiciar independent, dar, se precizează că mai persistă amestecul politic în justiție. Indicele este bazat pe un chestionar cu 695 de întrebări, care acoperă domeniile prevăzute de integrarea Europeană.

Conform „European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries”, Moldova rămâne reformatorul de top în regiune și este cel mai aproape de îndeplinirea standardelor UE. Deși scorul său de corelare rămâne aproape același ca și în anul 2012, țara a înregistrat progrese în Armonizarea și Managementul procesului (0.59) [11, p. 18]. Republica Moldova continuă să ocupe poziția de lider la toate cele trei dimensiuni și deține cea mai mare notă pentru democrație profundă și durabilă.

Măsurând traiectoria anuală a țărilor PaE privind integrarea europeană, ediția „European Integration Index 2014 for Eastern Partnership Countries” [12] reprezintă un set mixt de rezultate pentru cele șase țări partenere din est. Moldova continuă să fie reformatorul de avangardă în regiune, scorul său fiind cel mai mare, deși rămâne la același nivel ca și în 2013. Totodată, Moldova deține un scor destul de scăzut în servicii, domeniu în care a fost depășită de toate țările PaE, cu excepția Armeniei. În același timp, în perioada analizată (ianuarie 2013-iunie 2014), Moldova a avut cele

mai dezvoltate legături interpersonale cu UE, iar în 2014 ea a devenit prima țară din PaE care și-a asigurat călătoriile fără vize în UE. Moldova și-a îmbunătățit indicele la armonizare, democrația aprofundată, politicile din domeniul educației, culturii, tineretului și societății informaționale [13].

Progresele înregistrate de Republica Moldova în cadrul PaE, în perioada 2015-2016, au fost suficiente pentru ca să rămână pe poziții de lider. În cadrul „Eastern Partnership Index 2015-2016” este evaluată echivalarea la nivel de legislație și legăturile dintre țările Parteneriatului Estic și UE. Prin măsurarea aproximării se poate deduce cât de mult cele 6 țări se apropie de legislația europeană. În ceea ce privește evaluarea legăturilor accentul se pune pe intensitatea conexiunilor atât în domeniul economic, precum și în cel social și interuman. Indexul Parteneriatului Estic este și astăzi aproape unicul instrument de măsurare obiectivă a rezultatelor obținute de țările PaE.

Examinând rezultatele celor 6 țări, putem evidenția că din șase subsectoare, Moldova se plasează pe locul întâi doar în unul – cetățenii în Europa, iar în altul – democrația și drepturile omului, împarte primul loc cu Georgia. În celelalte cazuri, Moldova ocupă locul doi sau trei, fiind devansată de Ucraina și chiar de Armenia.

Indexul Parteneriatului Estic 2015-2016	Republica Moldova	Georgia	Ucraina	Armenia	Azerbaidjan	Belarus
Clasamentul general (numărul locului)	I	II	III	IV	V	VI
Democrație și drepturile omului	(0.71)	(0.71)	(0.70)	(0.68)	(0.56)	(0.45)
Integrare europeană și convergență	(0.69)	(0.66)	(0.70)	(0.66)	(0.57)	(0.42)
Dezvoltare durabilă	(0.78)	(0.64)	(0.77)	(0.81)	(0.78)	(0.64)
Securitate internațională, dialog politic și cooperare	(0.71)	(0.76)	(0.78)	(0.45)	(0.31)	(0.48)
Cooperare sectorială și fluxurile comerciale	(0.61)	(0.56)	(0.64)	(0.39)	(0.50)	(0.35)
Cetățenii în Europa	(0.72)	(0.66)	(0.46)	(0.57)	(0.46)	(0.54)

Tabel 1. Clasamentul sectorial al țărilor Parteneriatului Estic 2015-2016.

Sursa: Eastern Partnership Index 2015-2016. Charting Progress in European Integration, Democratic Reforms, and Sustainable Development [9, p. 26-29].

La nivel regional, Parteneriatul Estic poate fi divizat în 3 grupuri de țări. Primul grup - Moldova, Georgia și Ucraina, care sunt în relații apropiate cu UE datorită încheierii Acordurilor de Asociere. Al doilea grup - Armenia, care încearcă să combine apartenența la Uniunea Euroasiatică cu reînnoirea relațiilor cu UE. Gradul de apropiere de UE însă fiind mereu parțial, la echivalarea cu legislația europeană, deloc preferată de Federația Rusă în zona sa de influență geopolitică. Ultimul grup – Azerbaidjan și Belarus, care sunt guvernate de cele mai autoritare regimuri din țările PaE. Aceste țări nu au alt scop decât accesarea pieței și a investițiilor UE. Ambele țări concep modelul european ca pe o amenințare pentru durabilitatea regimurilor lor nedemocratice [5].

Astfel, Moldova poate fi comparată doar cu țările din primul grup – Ucraina și Georgia. După ce aceste două state au obținut regimul fără vize cu UE, pe parcursul anului 2017, se prevede că va spori și competiția cu Moldova pentru întâietatea în clasamentul general.

Activitatea Republicii Moldova în cadrul PaE a contribuit la răcirea relațiilor diplomatice cu

Federația Rusă, mai ale după semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Încă înainte de acest eveniment, adjunctul ministrului afacerilor externe rus, Grigori Karasin a declarat că semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană va influența negativ relațiile moldo-ruse, în special comercial-economice, întrucât Rusia va fi nevoită să schimbe regulile și practica de export din Moldova în Federația Rusă. Oficialul a adăugat că „consecințele acordului semnat de Ucraina și Republica Moldova vor fi fără nicio îndoială grave. Vom întreprinde tot ceea ce este necesar pentru a ne apăra economia. Este important ca semnatarii documentului să înțeleagă că acesta are consecințe nu doar asupra relațiilor cu UE, ci și cu alte state partenere, inclusiv Rusia, în condițiile în care Ucraina și Republica Moldova au încheiat Acorduri de liber schimb în cadrul CSI” [14].

Este semnificativ faptul că în ziua semnării Acordului de Asociere dintre Moldova, Ucraina, Georgia și UE, Federația Rusă, fără explicații, anunțuri, a anulat două curse aeriene de la și spre Chișinău. Potrivit comunicatului de presă al Air Moldova, autoritățile aviatice din Rusia au anunțat că nu permit operarea zborului cu câteva ore înainte de decolarea aeronavei, preconizată pentru ora 07.00, 27 iunie 2014 [2].

Purtătorul de cuvânt al Președintelui Rusiei, Dmitri Peskov a declarat că încheierea Acordurilor de Asociere cu UE este dreptul suveran al fiecărui stat, însă a precizat că Moscova va adopta măsuri de protecție, dacă implementarea acestor acorduri va influența negativ piața și economia Rusiei [7].

Relațiile bilaterale moldo-ruse s-au înrăutățit cu mult atunci când Rusia a trecut de la vorbe la fapte. În timp ce Moldova se apropia de semnarea Acordului de Asociere, Rusia introducea gradual sancțiuni.

În concluzie, chiar dacă Moldova se află pe primul loc în ultimii ani în topul general al clasamentului, aceasta este devansată de Ucraina și Armenia în mai multe domenii. Așadar, apropierea țărilor est-europene de UE este un proces complicat și de lungă durată, care trebuie să implice neapărat crearea unor standarde de viață comparabile cu cele europene.

Referindu-ne la Republica Moldova, care face parte din vecinătatea estică a Uniunii Europene, constatăm moștenirea sovietică a unei dependențe energetice de Rusia și a unui sector energetic caracterizat de numeroase interferențe politice. Interdependența factorului politic cu cel economic și social este o caracteristică a realității din vecinătatea estică a Uniunii Europene. Așadar, este tot mai evident că țărilor Parteneriatului Estic, inclusiv și Republicii Moldova sunt specifice relații de interdependență pe care aceste state le au cu Rusia.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere RM-UE, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, site-ul oficial. În: <http://www.mfa.gov.md/totul-despre-aa/> (accesat la 15.01.2019).
2. Air Moldova anunță despre anularea a două curse, 27 iunie 2014. În: <http://ipn.md/ro/societate/62808> (accesat la 20.01.2019).
3. Ce este Parteneriatul Estic? Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, site-ul oficial. În: <http://www.mfa.gov.md/totul-despre-pae/> (accesat la 15.01.2019).
4. Cenușă, Denis. Anularea „taxelor zero” pentru produsele moldovenești: Are dreptate Rusia sau nu? Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP. În: <https://expert-grup.org/ro/comentarii/item/1000-taxe-zero-rusia> (accesat la 15.01.2019).
5. Cenușă, Denis. Moldova, pe poziția de fruntaș al Parteneriatului Estic, 2018. În: <http://www.contributors.ro/global-europa/moldova-pe-poziti%C8%9Bia-de-frunta%C8%99-al-parteneriatului-estic/> (accesat la 21.01.2019).
6. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eastern Partnership, Brussels, 3.12.2008, COM (2008) 823 final, 30 p. În: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/668e28f3-9e29-4a41-b376-43acaeff76ec/EaP_COM\(2008\)823.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/668e28f3-9e29-4a41-b376-43acaeff76ec/EaP_COM(2008)823.pdf) (accesat la 15.01.2019).
7. Cum a reacționat Rusia la semnarea acordurilor de Asociere cu UE de către Moldova, Ucraina și Georgia, 27 Iunie 2014. În: https://www.publika.md/cum-a-reactionat-rusia-la-semnarea-acordurilor-de-asociere-cu-ue-de-catre-moldova-ucraina-si-georgia_1987841.html (accesat la 20.01.2019)
8. Dialogul RM-UE privind liberalizarea regimului de vize, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării

Europene al Republicii Moldova, site-ul oficial. În: <http://www.mfa.gov.md/liberalizarea-regimului-vize/> (accesat la 15.01.2019).

9. Eastern Partnership Index 2015-2016. Charting Progress in European Integration, Democratic Reforms, and Sustainable Development, December 2017, 132 p. În: http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP_Index_2015-16_0.pdf (accesat la 21.01.2019).

10. European Integration Index 2012 for Eastern Partnership Countries, May 2012, 72 p. În: <http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%20%202012.pdf> (accesat la 20.01.2019).

11. European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries, 55 p. În: http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP_Index_2013.pdf (accesat la 20.01.2019).

12. European Integration Index 2014 for Eastern Partnership Countries, February 2015, 112 p. În: <http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202014.pdf> (accesat la 20.01.2019).

13. Indicele Integrării Europene pentru țările Parteneriatului Estic 2014. În: <http://infoeuropa.md/parteneriat-estic/indicele-integrarii-europene-pentru-tarile-parteneriatului-estic-2014> (accesat la 20.01.2019).

14. Карасин: ассоциация Молдавии с ЕС изменит правила торговли с Россией, 10.06.2014. În: <https://ria.ru/world/20140610/1011549227.html> (accesat la 20.01.2019).

ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДИСЦИПЛИН

Константин ТЕТЕРИН,

аспирант Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

Political analysis is a relatively young and dynamically developing branch of scientific knowledge and professional activity. Early 1970s even in the United States, where this discipline was first identified, some of those who actually engaged in political analysis identified themselves as professional political analysts. Political analysis as a profession and an independent discipline has been formed in recent decades, and the number of those who can justifiably call themselves professional political analysts is still only part of the people who actually study and practice the art of political analysis.

Meanwhile, practicing political analysts today can be found in a wide variety of organizational structures, including national, regional and local authorities, advisory firms, research institutes, business associations and other organizations representing groups of interests, commercial structures and non-profit organizations. Political analysis is a relatively young and dynamically developing branch of scientific knowledge and professional activity.

Keywords: Political analysis, Policy analysis, Polity, Politics.

Политический анализ - сравнительно молодая и динамично развивающаяся отрасль научного знания и профессиональной деятельности. В начале 1970-х гг. даже в США, где данная дисциплина впервые была обозначена, некоторые из тех, кто фактически занимался политическим анализом, идентифицировали себя как профессиональные политические аналитики. Политический анализ как профессия и самостоятельная дисциплина формируется в последние десятилетия, и число тех, кто с полным основанием могут называть себя профессиональными политическими аналитиками, все ещё составляет только часть людей, фактически изучающих и практикующих искусство политического анализа.

Между тем, практикующих политических аналитиков сегодня можно встретить в самых разных организационных структурах, включая национальные, региональные и локальные органы власти, консультативные фирмы, исследовательские институты, предпринимательские ассоциации и другие организации, представляющие группы интересов, коммерческие структуры и некоммерческие организации. Политический анализ - сравнительно молодая и динамично развивающаяся отрасль научного знания и профессиональной деятельности.

Значимые разночтения в понимании предметного и методологического содержания данной дисциплины обусловлены не только многообразием областей применения, организационных контекстов и особенностей практики анализа, они имеют также и лингвистические корни: в прямом переводе словосочетание, «политический анализ» не передаёт многозначности оттенков принятого в мировой практике англоязычного эквивалента. [6]

В английском языке, а также в мировой политической науке для обозначения различных сторон терминов, «политика», «политический» используются три самостоятельных термина: *polity*, *politics* и *policy*. [5]

Polity означает политическую организацию того или иного общества, государства в широком смысле этого слова, то есть систему принципов и норм, институтов и механизмов объединения людей в рамках общности.

Politics означает политический процесс, политическую жизнь в её динамике. Этот аспект мира политики связан с деятельностью субъектов, участвующих в политической жизни, претендующих на власть, влияющих на политические решения партий, общественных организаций, групп интересов, средств массовой информации и т. д. Сюда относятся, также,

различные формы политического сознания, политическая культура, общественное мнение, ценности и цели политической жизни.

Policy означает продукт деятельности политической системы, конкретные регулятивные и распределительные решения и действия, которые образуют «политику государства», политический курс. Этот термин отражает прикладной аспект политики, связан с механизмами принятия и технологиями реализации политических решений, оценке их эффективности, социальных последствий и т. д. [9]

Policy: 1) определённое направление или метод действия, избранные (государственным органом, институтом, группой или индивидом) из альтернативных вариантов и с учётом данных обстоятельств, и производят руководящее и направляющее влияние на решения в настоящем и будущем; 2) перспективная программа, содержащая определённые цели и способы их достижения.

Analysis: 1) разделение или расчленение целого на составные части или основополагающие элементы; 2) детальное изучение любого комплексного объекта с целью понимания или установления его природы или определения его существенных характеристик, углублённое исследование. [11]

В обыденном смысле слово «анализ» обозначает детальное рассмотрение или разбор какого-либо вопроса. В более специальном смысле «анализ» представляет собой метод научного исследования, состоящий в мысленном или фактическом разложении целого на составные части. Процедуры анализа входят органической составной частью во всякое научное исследование и обычно образуют его первую стадию, когда исследователь переходит от нерасчленённого описания изучаемого объекта к выявлению его строения, состава, а также его свойств и признаков. [2]

В некоторых интересующих нас дисциплинах, делается акцент именно на аналитическую составляющую. Так, по мнению А. С. Ахременко, «политический анализ мы будем понимать как аналитико-синтетическую процедуру, сочетающую расчленение изучаемого объекта на составные части и соединения этих частей на новом познавательном уровне»

Между тем, в данном определении, по сути игнорируется собственно «политическая» составляющая, которая, на наш взгляд, в решающей степени определяет предметную специфику дисциплины, и в силу этого требует ясной и недвусмысленной интерпретации. В случае отсутствия такой интерпретации неизбежна понятийная путаница и размывание границ смежных научных дисциплин.

Так, с учётом приведённых лингвистических оттенков словоупотребления, в мировой практике принято выделять две родственные, но качественно различные дисциплины: political analysis и policy analysis.

Political analysis ориентирован на общую задачу создания объективного языка для описания политической реальности и может быть понят как своеобразная логико-методологическая конкретизация теории политики.

Policy analysis, в свою очередь, представляет собой прикладную дисциплину, ориентированную преимущественно на «выходы» политической системы, регулятивные и распределительные решения и действия, анализируя их в, то же время, в контексте общего процесса.

Проблема разграничения предметных областей проявляется и в, ставшем уже традиционным для недолгой отечественной практики, изучении и преподавании данной дисциплины, отождествлении анализа и прикладной политологии. Данный способ разграничения, без преувеличения, является отечественной новацией, которая не имеет аналогов в мировой практике. [3]

В мировой политической науке в рамках данного предметного поля располагается целый ряд политологических дисциплин, именуемых политико-управленческими науками: (policy sciences) - политический анализ, (policy analysis) - формирование политики и принятия политических решений, (policy making) - политическое управление, (political management) - политический менеджмент.

Таким образом, вопрос об адекватном разграничении и согласовании содержания родственных учебных дисциплин остаётся во многом дискуссионным до сих пор.

Внося вклад в решение проблемы разграничения предметных областей смежных дисциплин, Л. А. Дегтярев выделяет три «научно-дисциплинарных измерения», в которых в современной политологической литературе интерпретируется понятие «политический анализ»: теоретико-фундаментальное, инструментально-эмпирическое и, наконец, практически прикладное.

Первое теоретико-фундаментальное измерение политического анализа охватывает базовые концептуальные исследования политической сферы, её структуры и динамики. При такой интерпретации данное понятие почти синонимично категории «фундаментальные (теоретические) политические исследования» в целом. В подобном ракурсе написаны, в частности, «Анализ политической структуры» Д. Истона, [1] «Современный политический анализ» Р. Даля [8] и многие другие работы классиков политологии.

Ко второму инструментально-эмпирическому измерению относятся сбор и описание, систематизация и обработка первичных данных. Этот аспект анализа, также, приобрёл институциональный характер в рамках политической науки, выделившись в особую дисциплину - «Методы и методики политологических исследований». В противоположность теоретическому направлению, где основной аналитической единицей является «концепт», отражающий причинно-следственные, функциональные и другие связи «внутри» политических процессов, исходной единицей здесь выступают «данные», то есть первичная информация о том или ином событии политической жизни. Если в первом случае главным вектором анализа предстаёт дедуктивный вывод, то во втором - индуктивное обобщение. Именно о таком измерении анализа говорится, например, в учебнике Дж. Мангейма и Р. Рича «Эмпирический политический анализ: методы исследования в политической науке». Заметим сразу же, что эмпирический анализ может обслуживать решения как теоретические, так и практические задачи политики.

В рамках третьего, практически-прикладного, измерения анализа на первый план выдвигаются не построение стройной и обоснованной теории и не сбор массива данных, а способы оценки и решения общественной проблемы для конкретного заказчика - как правило, одного из политических актёров. [7]

Фундаментальный уровень анализа обычно ассоциируется с английским «apolitical analysis», (анализ как таковой), в то время как прикладной - с «policy analysis» (анализ политического курса). Однако, подобного различия заведомо недостаточно, ведь курсы публичной политики тоже могут изучаться на базовом уровне (например, в сравнительном разрезе).

В связи с этим, весьма плодотворным представляется дополнительное разграничение, предложенное американским политологом Г. Лассуэллом: фундаментальная наука ориентирована на «анализ сути политического курса» (analysis OF policy), тогда как прикладная предполагает «анализ в рамках (для) политического курса» (analysis FOR policy). [13]

Конкретизируя основания для разграничения фундаментального и прикладного политического знания, Л. Л. Дегтярев дальше выделяет следующие пять позиций: функциональное назначение, роль субъекта аналитической работы, связь теории с практикой, степень познавательной деятельности, пространственно-временной континуум.

Прикладной политический анализ сначала, по определению, не может ограничивать себя задачей познания и объяснения окружающей действительности. Это обусловлено местом и ролью профессионального анализа в системе выработки, принятия и реализации управленческих решений. Здесь уместно вспомнить афоризм классика: «Философы лишь различным образом объясняли мир, но дело заключается в том, чтобы изменить его». [10]

Большинство политических аналитиков занимают активистскую позицию, то есть на определённом этапе они испытывают желание повлиять на политику, проводимую в рамках тех сфер, в которых они специализируются. Наоборот, представители смежных академических дисциплин скорее склонны к углублению понимания того, каким образом устроен мир политики в сферах их специализации, при этом сравнительно небольшая их часть испытывает потребность использовать свои знания для влияния на политическое поведение. В методологическом аспекте данная дилемма систематически поднимается представи-

телями смежных общественных дисциплин (политологии, социологии, экономической науки и т.д.), которые отрицают порой само право прикладного анализа называться научной дисциплиной. [12]

Поскольку предмет данной дискуссии исключительно многогранный и относится скорее к области философской науки, он не получил подробного освещения. Интересующийся читатель может почерпнуть немало интригующих идей по этому вопросу в работах Томаса Куна и его последователей. [4]

Так или иначе, от аналитика ждут не только (и не столько) объяснения и понимания, от него ждут конкретной рекомендации, как изменить существующее положение вещей. Если и когда существующее положение полностью устраивает все заинтересованные стороны, когда все хорошо, к аналитику, как правило, обращаться не станут. Напротив, потребность в его услугах возникает с первыми симптомами неудовлетворённости, беспокойства, с первыми проявлением проблемы. Аналитик подобно врачу: он включается в работу, когда к нему обращается обеспокоенный пациент (клиент). Сказанное, впрочем, не исключает возможности и необходимости мер профилактического характера, однако и в этом случае речь должна идти об индивидуальном подходе к конкретным клиентам с их индивидуальными особенностями и потребностями.

Ключевым для понимания специфики профессионального анализа является, таким образом, указание на клиента, ориентированный характер профессионального анализа. Клиент является точкой входа аналитика в процесс принятия политического решения. Он является источником ресурсов, доступных аналитику для решения поставленных задач. Клиент является источником легитимности аналитика как участника политического процесса. Он, в тоже время, выступает источником проблем, в том числе этического плана, с которыми сталкивается аналитик в своей работе. Аналитик, не работающий с конкретным клиентом в той или иной форме (индивидуальным или коллективным), представляет собой своего рода профессиональное недоразумение. Такого аналитика можно представить разве что в академической аудитории. Однако, и в процессе обучения аналитическому мастерству целесообразно, как показывает практика, хотя бы на уровне симуляции иметь «воображаемого» клиента.

Акцентирование ориентации на клиента, отмечают Д. Веймер и А. Вайнинг, способствует выработке, в первую очередь, профессионального самосознания, и уже во вторую очередь, технических навыков. Если мы будем держать в центре внимания необходимость предоставления полезных советов клиенту, то осознание важности изучения различных техник анализа и понимания политических процессов придёт само собой. [14]

Ориентация на клиента, в свою очередь, обуславливают «субъективированное» (активно заинтересованное) отношение аналитика к предмету своего исследования. В отличие от представителя академической политической науки, практикующий аналитик редко считает нужным скрывать свою заинтересованную позицию, а чаще просто не может себе позволить такую «роскошь». Ориентация на практический преобразующий результат, в сочетании с прямой и артикулированной заинтересованностью клиента в том или ином результате, делает аналитика если не добровольным энтузиастом, то вынужденным заложником вполне конкретных интересов, демонстрируют порой весьма причудливую конфигурацию. Попытки в этих обстоятельствах занять отстранённую, нейтральную позицию, противопоставить своё видение ситуации интересам и намерениям клиента в большинстве случаев, обрекают аналитика на изнурительные и малопродуктивные этические конфликты, выходы из которых не всегда являются простыми и очевидными.

Проблема предвзятости политических рекомендаций, выходящих из-под пера аналитиков, имеет не только методологическую (взаимоотношения аналитика и научного сообщества), но также этическую (взаимоотношения аналитика и клиента) и гражданскую (взаимоотношения аналитика и общества) стороны.

Гражданский аспект, в свою очередь, связан с представлением о целостности процесса принятия политических решений и роли аналитика в нем. Способен ли аналитик в своей работе и производных от неё практических рекомендациях учесть все возможные послед-

ствия предлагаемых решений в интересах всех? И если способен, то должен ли делать это? Если первый вопрос имеет отношение к ограничениям аналитической рациональности. Ответ на первый вопрос следует из всего содержания данной статьи и является отрицательным, что, в известном смысле, делает второй вопрос иррелевантным.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Амелин В. И., Дегтярев А. Л. Опыт развития прикладной политологии в России // Полис. 1998, № 3.
2. Дегтярев А. А. Прикладной политический анализ. М.: Изд-во МГИМО (У) МИ / 1 РФ, 2010.
3. Дегтярев Л. Л. Прикладной политический анализ, с 13.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. Т. 3. М.: Политиздат, 1955, с. 4.
5. Пугачев В. П., Соловьев Л. И. Введение в политологию: учебное пособие для студентов вузов / четвертое изд. перераб. и доп. М.: Аспект Пресс, 2004, с. 15.
6. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. Второе изд. Т.. СПб.: М.: Тип. М. О.Вольфа, 1882, с. 269.
7. Туронок С. Г. Политический анализ.
8. Dahl R. Modern Political Analysis. 6th ed. London: Pearson, +2002.
9. Easton D. The Analysis of Political Structure. NY: Rout ledge, 1990.
10. Kuhn T. S. The Structure of Scientific Revolutions. Chicago, 1970.
11. Lasswell H. The Emerging Conception of the Policy Sciences // Policy Sciences, 1970, №1, p. 3-14.
12. Sabotier P. Political Science and Public Policy // PS: Political Science & Politics, 1991, June, p. 143-146; Nakamura R. The Textbook Policy Process and Implementation Research // Policy Studies Review, 1987, 7 (1), p. 142-154.
13. Webster's Third New International Dictionary of the English Language. Springfield: Merriam-Webster, 1993.
14. Weimer D. L. „Vining AR Policy Analysis, 2011.

METODE CALITATIVE DE ANALIZĂ A PROBLEMELOR DE IMPLEMENTARE A PROIECTELOR ȘI PROGRAMELOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Alexandru TOMA,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The top issue in this paper relates the theoretical aspects about qualitative methods of analysis of problems for implementing projects and programs in public administration. Also the author explained the primordiality of the academic research in this area.

Keywords: *qualitative methods, the interview, the brainstorming, the focus group, the case study, the swot analysis, the tree of the problem, fishbone method.*

Diferențierea între metodele de cercetare calitative și cantitative este veche de secole și provine din abordarea științifică tradițională care constă în a opune două curente generale. Cercetarea calitativă se concentrează pe indivizi și cazuri individuale, pe experiențe, percepții și valori personale, în vreme ce cercetarea cantitativă se bazează pe dezvoltarea unor metodologii bine documentate, care au la bază eșantionarea reprezentativă, reflecția matematică, modelarea măsurabilă a proceselor, atribuirea unei valori monetare și folosirea regulilor mai mult sau mai puțin stricte ale științelor exacte. Pentru a nu ajunge la dispute teoretice cu privire la punctele forte și punctele slabe ale celor două abordări, cercetătorul Chelcea Septimiu menționează în lucrarea sa „*Metodologia cercetării sociologice. Metode cantitative și calitative*”, faptul că ambele metode pot fi folosite cu succes în domeniul cercetării și formulării problemelor de implementare a proiectelor și programelor în administrația publică.

De regulă, metodele calitative se aplică, mai ales, în fazele preliminare de analiză pentru implementarea anumitor proiecte, în care sunt analizate problemele și sunt identificate alternativele și soluțiile. Acestea se pot folosi însă și în etapa finală de interpretare a datelor și de formulare a recomandărilor. În etapa preliminară, cele mai importante activități sunt definirea conceptelor, structurarea materialelor, precum și crearea unei imagini de ansamblu. În procesul de analiză, aspectele de ordin calitativ au aceeași importanță ca și datele și abordările statistice. Clasificarea metodelor este întotdeauna relativă, dar de multe ori metodele participative pot fi considerate a fi o subgrupă de metode calitative, dat fiind că opiniile și evaluările strânse nu sunt reprezentative din punct de vedere statistic, însă valoarea lor rezidă în amploarea conținutului problemei, cauzelor și soluțiilor identificate, datorată diversității grupurilor țintă, experților și partenerilor sociali implicați. Brainstorming-ul, focus-grupurile și analizele SWOT pot fi considerate metode de tip participativ, deoarece sunt organizate sub forma unor discuții de grup la care participă reprezentanții instituțiilor implicate, partenerilor sociali și grupurilor țintă [1].

Interviul este una dintre metodele tradiționale din domeniul științelor sociale folosite la strângerea informațiilor inițiale pentru analiza situației, precum și la evaluarea programelor și proiectelor implementate în administrația publică. Principalele tipuri de interviuri sunt: interviul de tip conversație și interviul bazat pe ghid (interviul structurat). Diferența între aceste tipuri provine din nivelul de formalizare a chestionarului, precum și din metodele folosite pentru analizarea datelor. Cu excepția cazului în care scopul interviului este acela de a decide frecvența cu care revine o anumită părere, interviul poate fi folosit pe post de instrument de colectare a datelor pentru cercetarea cantitativă. Interviul este un instrument de analiză cât se poate de util pentru identificarea problemelor, soluțiilor sau evaluarea implementării [2]. Conform cercetătorului Ioan Mărginean, în lucrarea „Proiectarea Cercetării Sociologice”, valoarea interviurilor informale rezidă în posibilitatea de a surprinde problemele în contextul practic larg și, în același timp, în posibilitatea de a strânge informații cu privire la soluțiile practice care au fost deja identificate la nivelul mai multor instituții. Este unul dintre cele mai bune instrumente pentru a strânge părerile oficialilor

importanți, principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă în vederea creării unei imagini de ansamblu asupra domeniului de politici publice, precum și pentru a obține o primă listă a problemelor ce trebuie remediate prin formularea politicii publice. Intervievarea principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă este o metodă folosită la scară largă pentru a evalua programele și proiectele finanțate de organizații internaționale. Principalele etape ale interviurilor sunt:

1. Selectarea persoanelor ce urmează a fi intervievate, reprezentanții principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă, șefii instituțiilor responsabile, specialiștii cei mai cunoscuți în domeniu, principalii inițiatori de politici din domeniu. Cantitatea nu este neapărat un criteriu; în principiu sunt suficiente 20 – 60 interviuri pentru a explora aria problemei.

2. Ghidul de interviu sau lista cu principalele întrebări trebuie pregătită. În cazul interviurilor informale, lista cu întrebări nu se consideră a fi obligatorie. De la un interviu la altul se pot adăuga întrebări, iar lista de întrebări se poate modifica pe durata procesului de intervievare. Interviurile calitative ar putea fi efectuate chiar de către cei care se ocupă de implementarea proiectului.

3. Trebuie luate notițe în timpul interviului sau acesta trebuie înregistrat audio sau video. Ulterior, interviul trebuie transcris.

4. Trebuie respectată o serie de reguli simple: o scurtă prezentare introductivă a interviului, stabilirea principiilor de comunicare, prezentarea scopului interviului. Dacă este necesar, se recomandă ca o primă transcriere a interviului să fie oferită persoanei intervievate pentru a verifica reflectarea corectă a opiniilor formulate în cursul interviului; se recomandă, de asemenea, trimiterea unui e-mail sau a unei scrisori de mulțumire ulterior.

5. Analiza rezultatelor. Toate opiniile exprimate în interviuri trebuie rezumate și comparate. Toate opiniile comune și divergente sunt definite și inventariate. Raportul final trebuie să cuprindă o listă a persoanelor intervievate, în cazul în care interviul nu a fost anonim, lista problemelor identificate în urma interviurilor, precum și lista recomandărilor exprimate în interviuri care țin de aria problemei în cauză [3].

Brainstorming-ul este una dintre cele mai vechi metode folosite pentru identificarea și analizarea problemelor și pentru identificarea posibilelor soluții. Brainstorming-ul, ca tehnică specială, a fost definit de către cercetătorul Alex F. Osborn începând cu anii 1930, în lucrarea „Applied Imagination: Principles and Procedures of Creative Problem-Solving” și poate fi considerat a fi una dintre cele mai populare metode de generare a ideilor. Principalele etape ale organizării brainstorming-ului [4].

1. Analiza factorilor implicați sau analiza clienților. Este o etapă necesară la începutul fiecărui proces de analiză a politicilor. Înainte de a organiza sesiunile de brainstorming, trebuie realizată o listă cu toți cei implicați, verificat dacă această listă este completă și analizat modul de a stimula participarea activă a acestora la sesiunea de brainstorming.

2. Planificarea procesului de brainstorming. Mai întâi trebuie stabilit numărul sesiunilor de brainstorming și problemele ce vor fi discutate în timpul acestora.

3. Productivitatea discuției depinde de numărul de participanți. Se sugerează ca numărul de participanți la sesiunile de brainstorming să nu fie mai mare de 12, datorită interrelațiilor ce pot apărea în cadrul grupului.

4. Sarcinile sesiunii de brainstorming trebuie clar stabilite și explicate participanților la începutul sesiunii; de asemenea, este nevoie ca principalele informații să fie prezentate în detaliu și integral.

5. Se recomandă participarea unui facilitator neutru și profesionist pentru a evita orice fel de implicare subiectivă ce ar putea apărea în cazul unui important specialist sau analist de politici publice, care ar putea avea deja o anumită imagine cu privire la respectiva problemă.

6. Criticile nu se acceptă în cadrul sesiunilor de brainstorming. Scopul acestor sesiuni este de a strânge cât mai multe idei noi cu puțință, ideile prezentate de participanți nu trebuie să fie nici analizate și nici judecate, acestea se colectează pur și simplu, iar analiza se face ulterior.

7. Trebuie stabilită o procedură de stimulare a implicării active a tuturor participanților, pentru a încuraja toți membrii grupului să-și exprime ideile. Liderul sesiunii îi poate invita pe participanți să ia cuvântul pe rând sau îi poate invita să scrie pe o bucată de hârtie 3-5 idei principale și apoi să prezinte aceste idei în fața grupului.

8. Discuția comună axată pe ideile propuse este importantă, deoarece pe durata discuției pot apărea și alte propuneri, iar participanții trebuie rugați să se concentreze pe modul în care pot fi îmbunătățite ideile propuse spre discuție.

9. Sesiunile trebuie să fie scurte, să nu depășească 45 de minute. Se pot organiza sesiuni de feedback la un interval de 2-3 zile, căci uneori propunerile făcute în cadrul sesiunii pot fi îmbunătățite chiar către participanți după ce aceștia au mai reflectat asupra subiectelor discutate.

10. Toate rezultatele sesiunii sunt colectate și sintetizate pentru a fi ulterior analizate. Participanții trebuie informați cu privire la rezultatele sesiunii. O altă variantă de brainstorming este brainstorming-ul în scris: pentru a putea implica mai multe persoane, brainstorming-ul poate fi organizat prin e-mail. Totuși forma clasică a brainstorming-ului este folosită mai des, deoarece comunicarea directă din timpul sesiunii este unul dintre factorii care facilitează generarea ideilor.

Focus-grupurile presupun un număr mai mare de participanți, care provin dintr-un grup cu trăsături principale similare. Focus-grupurile sunt organizate pentru discuții detaliate cu reprezentanții principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă vizați de politica respectivă. Acestea se dovedesc a fi eficiente în cazurile în care implementarea proiectului sau a programului respectiv depinde de înțelegere, percepții sau motivații, precum și în cazurile în care impactul probabil după implementare ar genera careva controverse și divergențe de opinii. În continuare sunt prezentate principalele etape ale focus-grupurilor [5]:

1. Selecția participanților, stabilirea numărului de sesiuni, categorii de focus-grupuri (separate sau mixte). Evident, ședințele separate sunt organizate pentru grupurile omogene de participanți. Numărul participanților variază de la 6 la 10. De obicei, participanții nu se cunosc între ei.

2. Ghidul de interviu nu trebuie să aibă mai mult de 4 – 6 întrebări. Discuția nu trebuie să dureze mai mult de 1,5 – 2 ore. Subiectele de discuție trebuie să fie stabilite cu mare grijă. În cazul în care sunt mai multe grupuri, este nevoie să fie elaborat câte un ghid pentru fiecare dintre acestea.

3. Pentru soluționarea detaliilor tehnice – de preferat ca discuția să fie înregistrată, iar dacă acest lucru nu este posibil – trebuie să existe o persoană care să ia notițe exacte pe marginea discuției.

4. Participanților li se va prezenta subiectul, iar discuția ar trebui să înceapă cu anumite probleme, de ordin general, înainte de a trece la detalii.

5. Informațiile obținute în urma focus-grupurilor trebuie să fie prezentate în rezumat în analiza finală și în raport, fiind identificate părerile comune, precum și cele divergente, importanța aspectelor evaluate de diferite grupuri. Raportul va conține unele dintre cele mai des întâlnite și mai demne de remarcat afirmații din cadrul discuției și al concluziilor.

Studiul de caz [6] reprezintă o metodă folosită la analizarea diferitelor tendințe folosind reprezentarea individuală. Studiile de caz se aplică la scară largă, începând cu analizarea unei probleme și încheind cu evaluarea ex-post a programelor și proiectelor. Studiul de caz are ca scop analiza și comunicarea. Din acest motiv, acesta se poate folosi ca parte introductivă la sesiunile de brainstorming pentru definirea problemei. De asemenea, în acele situații în care nu există suficient timp pentru colectarea datelor și sondaje, studiul de caz reprezintă un instrument eficient pentru a identifica anumite detalii cu privire la problemele din domeniul în cauză. Studiul de caz este una dintre metodele cel mai puțin standardizate, însă principalele etape ale acestuia pot fi descrise astfel:

1. Selectarea cazului. Criteriile de selecție ar putea fi: scopul studiului, cazuri contrastante folosite pentru anchetarea unor extreme sau a unor cauze specifice pentru tendința generală; reprezentativitatea cazului ca exemplu al unui anumit grup de fenomene.

2. Colectarea datelor. Toate sursele de date ar putea fi folosite pentru informații, inclusiv interviuri, analiza documentelor, sondaje.

3. Descrierea cazului. Rezultatele studiului de caz sunt prezentate sub formă de narațiune. Raportul final cu privire la studiul de caz conține o analiză a celor mai importanți factori care influențează procesul, comparația între diferitele cazuri, modelul conceptual care descrie cele mai importante elemente care rezultă în urma analizei cazurilor. Se recomandă, de asemenea, ca materialele despre cazuri care ilustrează eșecuri să fie anonime.

Analiza SWOT. Una dintre cele mai răspândite metode de evaluare calitativă folosită la identificarea argumentelor „pro” și „contra”, a impactului mediului extern, precum și a factorilor

de risc este analiza SWOT – denumirea este acronimul în limba engleză pentru Strengths (Puncte Forte), Weaknesses (Puncte Slabe), Opportunities (Oportunități) și Threats (Amenințări).

În mod evident, analiza SWOT se realizează prin sesiuni de brainstorming la care participă toți reprezentanții principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă vizate. Sesiunile speciale de brainstorming se organizează pentru a se evalua fiecare secțiune a analizei SWOT, iar rezultatele analizei sunt prezentate în matricea SWOT. Principalele etape ale analizei SWOT sunt [7]:

1. Stabilirea ariei și a obiectivelor analizei SWOT. Scopul pe care îl urmărește o analiză SWOT poate fi unul larg sau restrâns, general sau specific.

2. Selectarea participanților la grupul SWOT. La fel ca și în cazul metodei participative, este important ca din grup să facă parte reprezentanții principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă. În această fază ar putea fi utilă o analiză preliminară a clienților. Regulile pentru discuțiile SWOT sunt aceleași ca pentru sesiunile de brainstorming. Pregătirea informațiilor esențiale. Pregătirea informațiilor esențiale este o etapă vitală pentru asigurarea eficienței analizei ulterioare. Informațiile trebuie pregătite de către autoritatea publică ce implementează proiectul sau programul și distribuite participanților la analiza SWOT înainte de ședință.

3. Analiza rezultatelor. Pe baza listelor compilate pentru toate secțiunile, situațiile și ideile propuse trebuie grupate în funcție de obiectivele analizei. S-ar putea să fie nevoie ca participanții să aleagă cele mai importante cinci idei incluse pe listă pentru a obține o imagine de ansamblu clară. Analiza SWOT urmărește să identifice posibilele măsuri ce ar putea reduce sau elimina problemele și punctele slabe, reducând la minimum amenințările și maximalizând oportunitățile.

Metoda arborelui problemei constă în analizarea situației prin identificarea problemelor majore și a principalelor relații cauzale dintre acestea. Rezultatul acestui exercițiu este o dispunere grafică a problemelor diferențiate în funcție de cauze și efecte, alături de problema centrală care reprezintă nucleul. Această tehnică permite înțelegerea contextului și a relațiilor dintre probleme, precum și posibilul impact generat de proiectul sau programul ce urmează a fi implementat. Constituirea arborelui problemei constă într-o aplicație interactivă care presupune sesiuni de brainstorming în vederea identificării problemelor și a relațiilor [8]. Ar fi util ca la această aplicație să participe reprezentanți din partea cât mai multor instituții, parteneri sociali și grupuri țintă, astfel încât diagrama care rezultă să fie o imagine negociată și împărtășită a situației.

În general, etapele construcției diagramei sunt următoarele:

1. Mai întâi, o sesiune de brainstorming cu privire la toate problemele majore ale situației care face obiectul analizei. Problemele trebuie identificate cu atenție: trebuie să fie probleme concrete, care există deja și nu probleme posibile, imaginate sau viitoare. Problema reprezintă o situație negativă existentă, și nu absența unei soluții. 2. Problemele care rezultă din sesiunea de brainstorming trebuie trecute pe cartonașe și afișate la un loc vizibil pentru toată lumea. După ce participanții sunt de acord că a fost identificată majoritatea problemelor importante, trebuie grupate enunțurile negative care prezintă asemănări sau legături comune. Identificarea asemănărilor și a legăturilor dintre afirmații trebuie să permită identificarea unei probleme centrale [9].

3. Încurajarea participanților să participe la sesiunea de brainstorming asupra cauzelor problemei centrale. Participanții trebuie îndemnați să prezinte principalele motive care stau la baza problemei centrale. Pentru a se evita situația în care unii dintre participanți domină discuția, trebuie distribuite de la trei până la cinci cartonașe nescrise fiecărei persoane și toți participanții trebuie rugați să noteze câte o idee pe fiecare cartonaș.

4. Identificarea relațiilor cauzale. Unele dintre problemele identificate pot fi probleme cu caracter general, care ar putea fi clasificate ca și constrângeri de natură generală, cum ar fi, de exemplu, slaba guvernare sau lipsa siguranței publice. De cele mai multe ori, membrii grupului vor observa că în realitate lucrurile sunt foarte complicate. Relațiile dintre cauze și efecte sunt de multe ori bidirecționale. Majoritatea problemelor nu are o progresie simplă, liniară. Este important ca aceste interacțiuni să fie identificate, însă este important ca discuțiile să se axeze pe legăturile cele mai importante.

5. Odată ce cartonașele au fost aranjate astfel încât să indice cel mai bine legăturile dintre probleme, participanții trebuie întrebați dacă lipsesc cauze importante. În egală măsură, trebuie întrebați dacă lipsesc efecte importante ale problemei centrale; ele trebuie, de asemenea, adăugate. Diagrama trebuie apoi transcrisă pe o planșă, folosind liniuțe și săgeți pentru a arăta legăturile dintre cauze și efecte.

Diagrama „os de pește” („fishbone”) este o metodă de analiză de tip cauză-efect, care conține următoarele etape:

1. Identificarea problemei, ce constă în detalierea problemei cu care ne confruntăm. Acolo unde este cazul, identificăm persoanele implicate, problema, timpul și locul unde se produce aceasta, după care trasăm o linie orizontală pe hârtie, iar acest lucru ne va permite să dezvoltăm ideile.

2. Identificarea principalelor elemente. Identificați apoi toate elementele care ar putea avea o contribuție la această problemă. Trasați linii pornind dinspre linia orizontală, pentru fiecare element, și denumiți acest element. Poate fi vorba despre persoane implicate în această problemă, sisteme, organizare instituțională, proceduri, echipamente, materiale, Pe baza analogiei cu metoda „os de pește”, elementele identificate pot fi reprezentate sub forma oaselor unui pește [10].

3. Identificarea posibilelor cauze. Pentru fiecare dintre elementele luate în calcul, trebuie de făcut brainstorming pentru a identifica cauzele. Reprezentăm aceste cauze sub formă de linii așezate în formă de „os de pește”. În cazul în care este vorba de o cauză mai largă și mai complexă, cel mai bine este ca aceasta să fie împărțită în mai multe subcauze.

4. Analiza diagramei. În această etapă ar trebui să avem reprezentată o diagramă care să indice toate cauzele posibile ale problemei în discuție. În funcție de complexitatea și importanța problemei.

5. Identificarea măsurilor necesare. Diagrama „os de pește” este un instrument demonstrativ foarte bun care permite structurarea problemei. După finalizarea diagramei trebuie să ne concentrăm pe posibilele soluții care ar putea elimina cauzele problemei.

Drept concluzie trebuie subliniat faptul că în cazul implementării proiectelor și programelor în administrația publică trebuie de lucrat împreună cu cercetătorii, nu doar în faza preliminară de selectare a metodologiei de cercetare, dar și în cea de definire a chestionarului pentru a evita orice fel de incertitudini și neînțelegeri încă din faza inițială a aplicațiilor. Întregul proces de cercetare se bazează pe o strânsă relație de cooperare între cele două părți. Metodele calitative de analizare a problemelor, precum arborele problemei sau diagrama „os de pește” („fishbone”) combină brainstorming-ul cu utilizarea metodei hărții conceptelor. Aceste metode permit analizarea detaliată a cauzelor problemelor prin analizarea tuturor cauzelor, nu doar a celor mai evidente. Trebuie remarcat faptul că metodele descrise în acest articol nu sunt statice și rareori – sau niciodată – aceleași pentru grupuri diferite în momente diferite. Ele permit mai degrabă o abordare mai largă a situațiilor și nu sunt un factor determinant în materie de implementare a proiectelor și programelor în administrația publică. La fel ca și în cazul problemei, cauzele problemelor nu sunt ușor de identificat, însă fără înțelegerea cauzelor și factorilor care influențează situația și problemele, soluționarea problemei este extrem de dificilă, însă adesea implementarea proiectelor este necesară în pofida problemelor statice, dar și dinamice, ce caracterizează conjuncturile sociale sau economice din arealul de implementare.

BIBLIOGRAFIE

1. Chelcea, Septimiu, Metodologia cercetării sociologice. Metode cantitative și calitative, Editura Economică, 2001.
2. Mărginean, Ioan, Proiectarea Cercetării Sociologice, Polirom, 2000.
3. Evaluating socio-economic programs. Principal evaluation techniques and tools. Volumul 3. Comisia Europeană. 1999, p. 69.
4. Alex F. Osborn. Applied Imagination: Principles and Procedures of Creative Problem-Solving, ediția a treia, New York, Scribner's, 1963.
5. Șandor, Sorin Dan, Analiză și cercetare în administrația publică, Accent, 2004.
6. Yin R.K. Case Study Research – Design and Methods. 2nd ed. Newbury Park, Sage Publications, 1994.
7. H. H. Hyman, Surveys in the Study of Political Psychology, în J. N. Knutson ed., Handbook of Political Psychology, Jossey Bass, 1973.
8. Stake, Robert E., The Art of Case Study Research, SAGE Publications, 1995.
9. Patton, Carl V., David S. Sawicki, Basic Methods of Policy Analysis and Planning, 2nd ed., Prentice Hall, 1993.
10. King Gary, Keohane Robert, Verba Sydney, Fundamentele cercetării sociale, Polirom, 2000.

ROLUL EVALUĂRII ÎN CICLUL POLITICILOR PUBLICE

Olga ZAHARIA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The role of evaluation in the public policy cycle is to systematically examine, with the help of specific research methods, the impact of public policies in relation to the objectives proposed on the institutional agenda. The activities corresponding to this stage aim to formulate conclusions regarding the way the implementation of the public policy option has been carried out in relation to the objectives proposed on the agenda of the initiating public authority.

Keywords: public policy, evaluation, public authority, public policy cycle, institutional agenda, decision-making process.

Prin anii 1930, savanții din domeniul social pledau pentru utilizarea metodelor empirice de cercetare pentru a evalua efectele și consecințele politicilor și programelor Guvernamentale. Evaluarea politicii a apărut în calitate de activitate după al Doilea Război Mondial datorită faptului că numărul în creștere a programelor au intensificat nevoia de evaluări. Pe parcursul ultimelor câteva decenii, analiza și evaluarea politicii s-a transformat în domeniu de studiu.

Explicarea politicilor publice se bazează pe două aspecte principale: „ciclul politicilor”, care explică politicile ca pe o succesiune logică de „pași” (ex. definirea problemei, identificarea răspunsurilor alternative, evaluarea opțiunilor, decizia, implementarea, evaluarea) și „analiza politicilor” în stil american, care se bazează pe elaborarea unor metodologii pentru determinarea rezultatelor unei anumite politici și pentru a realiza comparații între politici alternative în ceea ce privește rezultatele lor. Procesul de realizare a politicilor publice – de înfăptuire a politicilor – cu alte cuvinte ciclul politicilor publice, este complex și implică dimensiuni, mecanisme și actori într-o rețea de interrelații. Unul dintre cele mai cunoscute mijloace de a-l face mai ușor de înțeles este acela de a împărți procesul în mai multe stadii sau etape și subetape distincte. Ciclul unei politici este șirul acestor stadii sau etape ale procesului de înfăptuire a politicii respective. Împărțirea procesului politicilor publice în mai multe stadii și substadii și examinarea acestora reprezintă un mod mai simplu de a înțelege acest proces.

De multe ori expertii joacă un rol deosebit de important în cadrul acestui proces, în special în luarea deciziei cu privire la o anumită politică publică. Pentru a înțelege acest rol este necesar să se ia în considerare mediul politic în care sunt adoptate deciziile. Mai mult, importanța acestui rol de expert în luarea deciziei se mărește atunci când este văzut prin întregul spectru politic și nu doar ca un aspect specific. Scopul acestei lucrări este să prezinte rolul expertizei (definită în linii mari ca fiind îmbogățirea cunoștințelor și a experienței) în luarea deciziei în cadrul ciclului politic.

Începând cu anii '70, științele politice au utilizat o schemă euristică pentru a evidenția cadrul conceptual pentru analiza politicilor publice. Această schemă este constituită dintr-o serie de etape asociate cu procesul de politică [1, p. 152]. Unii dintre cercetătorii în domeniul științelor politice nu au identificat mai mult de șapte etape în cadrul procesului politic, iar cea mai convențională interpretare citează doar patru. Etapele ciclului politic sunt de regulă aranjate secvențial: stabilirea agendei, formularea, implementarea și evaluarea politicii și includ o serie de conexiuni cu reacție inversă.

Luarea deciziei este concentrată adesea în etapa formulării politicii. Aceasta este faza predecisivă care indică pașii ce trebuie parcurși în cadrul procesul decizional, stabiliți anterior de Tonn și Peretz după cum urmează:

1. Identificarea alternativelor;
2. Analiza alternativelor;
3. Aplicarea unui instrument decizional [5, p. 47].

Aceasta este, de asemenea, una dintre fazele scoase în evidență de către Dale și English în lucrarea lor despre instrumentele decizionale. Atunci când ne referim la „îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor”, una dintre cele mai eficace modalități de a adopta aceste decizii este ca procesul să aibă loc în

urma deținerii unor cunoștințe specializate sau în urma unei expertize care poate să ajute în efectuarea celei mai bune alegeri din mai multe alternative. Numeroase cercetări arată că mediul decizional funcționează în ceea ce știința politică numește contextul „omului rațional”. Acesta este contextul în care prin luarea deciziei obiective – într-un timp nelimitat, cu resurse și acces nelimitat la informație – sunt cântărite alternativele politice pentru a găsi o soluție tehnică care să maximizeze bunăstarea publică. Este un lucru cunoscut însă faptul că acest context rareori există în realitate. Cei care iau deciziile de obicei lucrează într-un timp scurt, cu resurse și informații neadecvate. Ei sunt presați de anumite interese specifice, de ordinele birocratice și de către forțe politice a căror viziune nu se extinde mai departe de următorul ciclu electoral [3, p. 57]. Într-un asemenea mediu, cea mai bună expertiză tehnică poate juca un anumit rol, dar în cel mai bun caz unul în mod cert constrâns. Dacă luăm în considerare toate aceste aspecte, putem afirma că cercetătorul riscă să devină irelevant în ochii celor pentru care încearcă să existe: în special comunitatea care va utiliza rezultatele sale. W. Rosenbaum [6, p. 89] relatează clar acest mesaj, declarând că “analizele raționale purtate cu o ignoranță față de realitatea politică pot foarte bine să se termine definitiv o dată cu realitatea socială pentru a nu fi utile nimănui”.

Evaluarea politicii nu este un proces direct, fiind dificil să izolezi efectul politicii de la efectul factorilor externi. În timp ce evaluarea este un proces obiectiv, activitățile de evaluare au loc într-un mediu politic și este greu de a defini scopurile, măsura performanțelor și izola efectele unei anumite politici de la impactul altor factori.

La baza procesului de evaluare a politicii publice stau un șir de principii acceptate pe plan internațional. Aceste principii asigură că evaluarea este efectuată în așa mod încât să asigure cea mai exactă, relevantă și utilă informație pentru cei ce elaborează politici. Cuvântul „evaluare” poate fi perceput ca având unele conotații negative, deoarece aceasta implică posibilitatea de a scoate în evidență și/sau reconfirma necoresponderea așteptărilor. Cuvântul are o legătură cu responsabilitatea la nivel național, sectorial, instituțional și individual și poate genera frică printre cei ce sunt responsabili pentru rezultatele care sunt cercetate minuțios. Principiile generale de evaluare țin să stabilească un cadru pentru o evaluare transparentă și realistă, fiind utilă procesului de politici [4, p. 148].

Evaluarea politicii este o etapă-cheie a ciclului de politici care permite instituțiilor publice să analizeze gradul de reușită a intervențiilor de politică și veniturile investițiilor financiare într-un mod transparent și comparat. Rezultatele evaluării politicii ajută formarea calității mai bună a formulării de politică și o utilizare mai atentă și mai eficace a resurselor. Evaluarea politicii mai asigură niveluri înalte de răspundere și responsabilitate pentru implementare, ceea ce, la rândul său, sporește eficiența și eficacitatea cheltuielilor publice în realizarea obiectivelor naționale și de integrare în UE. Rolul și relevanța evaluării politicii este ca o etapă-cheie în ciclul de politici, cu un șir de instrumente și metodologii pentru o evaluare mai eficace și un management mai performant al politicilor.

Evaluarea politicilor este un proces sistematic de analiză a schiței, implementării și rezultatelor politicii publice, inclusiv economie, eficiență, eficacitate, precum și sustenabilitatea politicii publice.

Evaluarea politicii permite tuturor participanților la procesul de politici, inclusiv legislatorilor, executivilor, oficialități ale agențiilor, părților interesate și grupurilor de beneficiari, de a măsura gradul la care programul și-a realizat obiectivele propuse, de a analiza efectele generale și identifica domeniile ce necesită a fi îmbunătățite și/sau orice modificări la politica originală [2, p. 93].

Dacă implementarea politicii este o parte deloc neglijabilă a ciclului politic, evaluarea politicii este de cele mai multe ori și mai importantă. În mod facil și intuitiv putem să determinăm importanța evaluării prin răspunsul la două întrebări foarte simple: „Cum a lucrat politica?” și „Cum putem îmbunătăți implementarea politicii?” Răspunsul la aceste întrebări pare să ofere celor care elaborează politici un ajutor esențial pentru deciziile viitoare. În principiu, toate rapoartele necesită o evaluare sistematică, iar o politică detaliată este excepția mai degrabă decât regula. Indicatorii trebuie observați și analizați cu mare atenție, în scopul aprecierii impactului politicii [2, p. 48].

Această supraveghere desfășurată în mod continuu poate conduce la o monitorizare valoroasă. Problema calității și accesibilității este esențială, iar abilitatea de a distinge cauza dintr-o mulțime de factori de influență contează foarte mult.

Rolul evaluării în ciclul politicilor publice constă în examinarea sistematică, cu ajutorul metodelor de cercetare specifice, a impactului politicilor publice în raport cu obiectivele propuse pe agenda instituțională.

Activitățile corespunzătoare acestei etape au ca scop formularea unor concluzii cu privire la modul în care s-a desfășurat procesul de implementare a opțiunii de politici publice, în raport cu obiectivele propuse pe agenda autorității publice inițiatoare. Prin evaluarea politicilor publice se urmărește:

1. Creșterea responsabilității administrației publice cu privire la propriile acțiuni și crearea unui cadru prin care să fie posibilă implicarea societății civile (creșterea transparenței actului guvernării);
2. Creșterea eficienței și calității activităților desfășurate în cadrul administrației publice centrale;
3. Identificarea gradului în care politicile publice sunt orientate și satisfac nevoile cetățeanului;
4. Însușirea „lecțiilor” învățate pe parcursul activităților desfășurate în cadrul celorlalte etape ale procesului politicilor publice.

Evaluarea politicilor publice ar putea fi realizată dezvoltând analize care să includă:

1. Definirea și măsurarea criteriilor de reușită;
2. Identificarea efectelor secundare ale politicilor publice implementate;
3. Separarea impactului politicilor publice de influențele externe;
4. Compararea datelor prezentate în studiile efectuate înainte de implementare și rezultatele cuantificabile identificate ulterior;
5. Analiza retrospectivă cost-beneficiu.

Efectele pe care le-ar putea avea o evaluare sunt decisive în procesul politicilor publice. Importanța activităților specifice acestei etape este justificată și de următoarele aspecte legate de rezultatele evaluării unei politici publice.

Structura unui raport de evaluare a unei politici publice poate conține:

1. Precizarea scopului și a obiectivelor politicii publice inițiate – motivele care stau la baza evaluării respectivei politici publice. Descrierea politicii publice precum și a etapelor ei.
2. Precizarea instrumentelor cu ajutorul cărora au fost obținute (pe parcursul activității de monitorizare) datele utilizate în procesul evaluării și a motivelor pentru care s-a optat pentru ele.
3. Prezentarea datelor acumulate, precum și a surselor de unde provin acestea.
4. Oferirea unei interpretări care să conțină o abordare comparativă a obiectivelor propuse în strategia cadru și a rezultatelor concrete care au fost obținute în urma implementării planului de acțiune.
5. Formularea de recomandări privind modul în care politica publică ar putea fi continuată sau motivele pentru care aceasta ar trebui modificată sau sistată.

Analiza raportului de evaluare ar putea avea o serie de consecințe care să se refere nu atât la modul în care se desfășoară activitățile de implementare, cât la conținutul opțiunii de politici publice în sine, din perspectiva continuării sau sistării acesteia.

În concluzie ținem să menționăm că evaluarea transmite reacția de feed-back generată de efectele respectivei politici publice, declanșând astfel un nou ciclu: evaluarea unei decizii politice influențează acțiunile actorilor politici și agenda acestora, inițiind un nou ciclu, ce se va finaliza cu o nouă decizie. Evaluarea are totdeauna loc - dovadă fiind frecvențele modificări ale legislației și ale deciziilor administrației. De multe ori ea se produce însă informal. La un nivel mai general, evaluarea politicii se poate face pe trei căi: evaluare administrativă, juridică și politică, care diferă între ele prin felul în care sunt conduse, prin actorii implicați și efectele lor.

BIBLIOGRAFIE

1. Anderson James E., et. al. Public Policy and Politics in America. North Scituate, MA: Duxbury Press, 1978.
2. Bondar F. Politici publice și administrația publică. Iași: Polirom, 2009.
3. Dye Thomas R. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984. <https://www.worldcat.org/title/understanding-public-policy/oclc/13792834>
4. Mungiu-Pippidi A. Politici Publice: teorie și practică. București: Polirom, 2012.
5. Păceșilă M., Voican M. Expertiza și ciclul politicilor publice. In: Cercetări practice și teoretice în Managementul Urban, 2007, Anul 2, Nr. 4, pp.45-52.
6. Rosenbaum W. Why Institutions Matter in Program Evaluation: The Case of EPA's, 1998.

PERSPECTIVELE INSTITUȚIONALE ALE RESPONSABILIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Boris BĂLUȚEL,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article in question comes to examine the dimensions of the process of accountability of public administration and the perspectives of different institutions on the concept of accountability. Public accountability is the cornerstone of democratic governance and public administration. The emphasis of this position is that any move towards a more professional ethos in public sector management requires better resource use, greater public response, transparency and, in general, public accountability. In this sense, accountability has become the cornerstone of public administration and management as it is the principle that informs the processes in which those holding and exercising public authority can be held accountable for their actions or inactions. The article concludes by integrating the elements of accountability into the broad picture of the effective management concept of the public sector.

Keywords: public administration, accountability, democratic governance, transparency, effective management, public sector.

Conceptul de răspundere sau responsabilizare a instituțiilor administrației publice reprezintă un standard universal acceptat pentru administrația publică în teorie și practică, deși semnificația sa specifică și aplicarea instituțională pot varia de la o organizație la alta și de la un nivel ierarhic la altul. În mod tradițional, noțiunea de răspundere implică responsabilitatea individuală pentru îndeplinirea sarcinilor specificate și controlul de sus în jos în cadrul unei ierarhii oficiale. Deși poate exista o diferență considerabilă între teorie și realitățile administrației publice actuale, în practică teoriile clasice ale administrației publice, din care a evoluat conceptul de „responsabilizare”, au rămas valabile ca răspuns la cerințele instituțiilor publice de creștere a performanțelor, precum și ca răspuns la gradul de transparență și deschiderea în creștere a administrației publice locale.

W. Fox și H. Meyer definesc *răspunderea* ca fiind „responsabilitatea guvernului și a agenților săi față de public pentru a atinge obiectivele stabilite anterior și pentru a le răspunde în public» [2, p. 101]. De asemenea, este considerat un angajament impus de către funcționarii publici în mod individual și colectiv să accepte responsabilitatea publică pentru acțiunea și inacțiunea lor. În acest caz, sarcina responsabilității revine fiecărui funcționar public de a acționa în interes public și conform conștiinței sale, cu soluții pentru orice problemă bazată pe profesionalism și participare [2, p. 107]. M. Sh. Haque se referă la răspunderea publică din întregul sistem de guvernare ca „responsabilitatea funcționarilor publici față de public pentru acțiunile și inacțiunile lor pentru care sunt supuse atât sancțiunilor externe, cât și celor interne» [4, p. 29]. În același sens, R. Basu consideră răspunderea publică ca responsabilitatea funcționarilor guvernamentali de a da o imagine satisfăcătoare despre utilizarea puterii oficiale și/sau a autorității discreționare. Este o obligație de a expune, explica și justifica acțiunile întreprinse în numele prestării de servicii către public [1, p. 472].

În analiza procesului de responsabilizare se pot lua în considerare diferitele dimensiuni conceptuale ale acestuia. Responsabilizarea poate fi înțeleasă și analizată ca *responsabilitate*, *cauză* și *obligație*. Responsabilizarea ca parte a responsabilității publice face ca o persoană care se angajează într-o misiune aflată sub controlul și comanda altei persoane sau instituții să fie responsabilă pentru executarea eficientă și responsabilă a acestei misiuni. Responsabilitatea ca o cauză înseamnă că o persoană, datorită comportamentului său personal, devine motivul succesului sau eșecului unui anumit program sau eveniment. Răspunderea ca o obligație se referă la ideea de responsabil final sau cine, într-un final, este responsabil de rezultatele obținute. Contabilul poate fi responsabil pentru gestionarea eficientă și receptivă a resurselor publice, însă ministrul în cauză este obligat să prezinte rapoarte Parlamentului și poartă obligația de responsabilitate a instituției. Delimitarea acestor elemente, ce cuprind în sine responsabilizarea, este

extrem de importantă, având în vedere că acestea condiționează, ulterior, măsurile care pot fi întreprinse pentru a spori gradul de responsabilizare a instituțiilor publice.

E. Normanton [5, p. 168] constată că conceptul de răspundere nu implică neapărat răspunderea publică. În timp ce responsabilitatea publică este asociată cu democrațiile occidentale și cere ca obligația de a fi luată în considerare, să fie făcută în „public», răspunderea nu se limitează la democrații. Este, pur și simplu, o obligație de a expune activitățile și rezultatele acestor activități și de a le explica și justifica. În completarea opiniei lui E. Normanton, J. Gildenhuys [3, p. 58] susține că răspunderea față de un șef de stat/dictator autoritar sau un sistem ierarhic care nu funcționează în „public», dar în spatele ușilor închise, nu reprezintă responsabilitatea publică.

Următoarele elemente/principii caracterizează conceptul de responsabilizare așa cum este recomandat în domeniul public:

- să ia decizii/activități oficiale într-un mod transparent, respectând interesele diferitelor părți interesate;
- utilizarea optimă a resurselor - ținând seama de valoarea analizei cost-beneficiu, fără toleranță la corupție;
- respectarea standardelor și reglementărilor etice și profesionale;
- răspunde nevoilor comunității cât mai mult posibil;
- punerea în aplicare a unor mecanisme viabile de furnizare de feedback și de informații;
- să depună eforturi pentru a încuraja conștientizarea și participarea societății civile.

În general, responsabilizarea poate fi înțeleasă ca răspunderea pentru performanță și obligația funcționarilor publici (funcționari aleși și numiți) de a oferi o explicație satisfăcătoare cu privire la exercitarea puterii, autorității și resurselor care le sunt încredințate în numele publicului (cetățenilor).

Responsabilizarea autorității publice derivă din tradițiile democratice și din cadrul constituțional/legal al unei anumite țări sau organizații. În democrațiile directe, cum ar fi Elveția, controlul asupra administrației este mult mai direct și mai eficient decât în democrațiile indirecte, cum ar fi China și fosta Uniune Sovietică, unde responsabilitatea publică înseamnă, în realitate, responsabilizarea administrației față de Partidul Comunist [1, p. 473]. Regulile, reglementările și procedurile standard sunt repere importante pentru îndrumarea acțiunilor și a comportamentului funcționarilor publici, având în vedere că funcționarii publici joacă un rol de agenți ai poporului. Nivelul inerent ridicat al reglementărilor din sectorul public dictează că acești agenți trebuie să funcționeze ca expresii ale voinței poporului [6, p. 134]. De asemenea, natura societății existente și a culturii organizaționale formează modelele și valorile comportamentale atașate serviciului public.

Responsabilitatea este o virtute etică, deoarece etica se referă la principii și reguli care guvernează valoarea morală a comportamentului oamenilor. Îmbunătățirea eticii este crucială pentru sporirea responsabilității și invers. Valorile etice, cum ar fi integritatea, probitatea, imparțialitatea și frugalitatea, fac parte din valorile comune, care ghidează acțiunea și performanța sectorului public. Practica neetică constituie o mare parte a atitudinii și acțiunilor comportamentale, care includ lipsa de onestitate, lene, neglijență, ineficiență sau satisfacție din partea funcționarilor publici, precum și fraudă și corupție.

Atunci când noțiunea de răspundere este asumată, apar trei întrebări importante: răspunzător față de cine; pentru ce; și cum? Aceste aspecte amplifică trei dimensiuni principale: agenții de responsabilitate (responsabili față de cine); standardele de responsabilitate (răspunderea pentru ce); și mijloacele de responsabilitate (cum este asigurată răspunderea).

Agenții de responsabilitate, de la care sunt derivate relațiile de autoritate, includ autoritățile de supraveghere, directori politici aleși și legiuitori, instanțele de judecată, agenții externe de audit, asociații profesionale, colegii, clienții și publicul larg [7, p. 22]. Standardele de responsabilitate au fost în mod convențional atașate la realizarea progresului economic social sub forma de lege și ordine, reducerea sărăciei, generarea de locuri de muncă, bunăstarea publică; și menținerea unor valori, precum integritatea, egalitatea, imparțialitatea, reprezentarea și justiția [4, p. 601]. Mijloacele de responsabilitate practicate în mod tradițional includ:

- mecanisme externe formale, inclusiv instrumente legislative (comitete legislative și control parlamentar), mijloace executive (control exercitat de directori politici asupra agențiilor publice) și procese judiciare sau cvasi-judiciare (instanțe administrative și ombudsman);
- mecanisme informale externe, cum ar fi audieri publice, grupuri de interese, sondaje de opinie și control mediatic;

- mecanisme interne-formale, inclusiv norme oficiale, coduri de conduită, ierarhii oficiale și revizuiți ale performanțelor;
- mecanisme interne-informale, cum ar fi cultura organizațională, etica profesională și presiunea de la egal la egal [4, p. 606].

Trebuie subliniat faptul că sectorul public este orientat spre servicii, spre deosebire de sectorul privat (orientat spre profit, al cărui obiectiv principal se rotește în jurul câștigului unei rentabilități satisfăcătoare a investițiilor și al finanțării operațiunilor pentru un viitor previzibil). Astfel, performanța managementului în domeniul public nu este măsurabilă în ceea ce privește profitul. Dimpotrivă, este măsurabil în termenii celor 3E și anume, economia, eficiența și eficacitatea, precum și caracterul adecvat, care subliniază următoarele:

Economia are în vedere dobândirea resurselor necesare (finanțe, personal și echipamente) pentru a desfășura o activitate la cel mai mic cost. Ea necesită minimalizarea costului resurselor utilizate pentru o activitate și având în vedere calitatea corespunzătoare. Prin urmare, economia este, pur și simplu, principiul de a fi sensibil la costuri, care necesită ca costul factorilor de producție se compară favorabil cu alternativa.

Eficiența se referă la obținerea unui randament maximal dintr-o anumită cantitate de resurse utilizate. Este relația dintre producție în ceea ce privește bunurile și serviciile și resursele utilizate pentru a le produce (raportul dintre producția de ieșire). În acest caz, cu cât este mai mare raportul, cu atât este mai mare eficiența.

Eficacitatea este măsura în care se ating obiectivele declarate ale unei activități. Descrie relația dintre impactul intenționat și impactul efectiv asupra unei activități.

Astfel, cei 3E de mai sus fac parte din evaluarea performanțelor funcționarilor publici, dar, în același timp, completează baza de cântărire a răspunderii în îndeplinirea atribuțiilor publice. În esență, semnificația responsabilității se manifestă pentru a servi trei scopuri principale, și anume, controlul pentru abuzul de autoritate publică; să ofere asigurări cu privire la utilizarea resurselor publice și la respectarea legilor și a valorilor serviciilor publice; să promoveze învățarea în vederea îmbunătățirii continue a guvernării și a managementului public.

Aceasta explică existența unei serii de procese și mecanisme de responsabilizare în toate sistemele, care servesc la controlul comportamentului și performanței față de obiectivele organizaționale. Responsabilitatea, ca îmbunătățire continuă, implică faptul că procesul este unul educațional și că dinamismul față de schimbare și îmbunătățire trebuie să fie îmbrățișat pentru a se menține pe linia de plutire cu provocările emergente ale tuturor timpurilor.

În concluzie, ținem să menționăm că responsabilitatea publică constituie pivotul guvernării democratice și al administrației publice. Necesitatea de a transforma sectorul public impune o responsabilizare accentuată la nivelul instituțiilor în scopul obținerii unei îmbunătățiri continue a activității. Întrucât responsabilizarea instituțională se manifestă și sub forma rezultatelor obținute, valorile tradiționale ale serviciului public cum ar fi imparțialitatea, reprezentarea, integritatea, corectitudinea și justiția, nu pot fi abandonate, deoarece reprezintă măsura de bază a interesului public.

BIBLIOGRAFIE

1. Basu R. *Public Administration: Concepts and theories*. New Delhi: Sterling Publishers, 1994, 520 p.
2. Fox W., Meyer H. I. *Public Administration Dictionary*. Cape Town: Juta, 1995, 139 p.
3. Gildenhuys J. S. H. *Public Financial Management*. Pretoria: J. L. Van Schaik, 1997, 638 p.
4. Haque M. Sh. *Significance of Accountability under the new approach to Public governance*. In: *International Review of Administrative sciences*, 2000, vol. 66 (4), pp. 599-617. În: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan034135.pdf> (accesat la 4 februarie 2019).
5. Normanton E. L. *The accountability and audit of governments: a comparative study*. Manchester: Manchester Press, 1966, 452 p.
6. Pauw J. C., Woods G., Van der Linde G. J. A., Fourie J. D., Visser C. B. *Managing Public Money: a system from the South*. Sandown: Heinemann Publishers, 2002.
7. Romzek B. S. *Enhancing Accountability*. In: *Handbook of public administration*, 1996, vol. 2, 1996, pp. 29-77.

PRINCIPIILE BUNEI GUVERNĂRI ÎN CADRUL UNIUNII EUROPENE

Oleg BAXAN,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article investigates good governance. Because the Good Governance requires both the mediation of different interests in society to reach a broad consensus on what is in the interest of the whole of the European Union and on the ways in which this can be achieved.

Keywords: governance, good governance, principles of good governance, the White Paper on European Governance.

Problematica bunei guvernări reprezintă una dintre preocupările de bază ale cercetătorilor și practicienilor din domeniul administrației publice. Or, buna guvernare este cheia principală a reușitei în procesul de integrare europeană. După cum menționează Popescu L. [1, p. 25] Europa va fi puternică, instituțiile sale vor fi legitime, politicile sale – eficiente, cetățenii săi se vor simți implicați și luați în considerare, dacă modul său de guvernare garantează cooperarea între diferitele niveluri ale puterii, în vederea aplicării agendei comunitare și pentru a răspunde provocărilor globale.

În anul 2001, în Cartea Albă, Comisia Europeană a identificat cinci principii aflate la baza bunei guvernări: transparența, participarea, responsabilitatea, eficiența și coerența.

Transparența - proclamă necesitatea adoptării unei maniere deschise, sincere de către toate instituțiile în activitatea ce le revine fiecăreia.

Participarea - condiționează obținerea unei calități și eficiențe ridicate a politicilor promovate în UE, de asigurarea unei participări cât mai largi, de-a lungul întregului proces, de la elaborare până la implementare și monitorizare.

Responsabilitatea - cel de al treilea principiu, cere delimitarea clară a rolului legislativ, respectiv executiv, pe care îl deține fiecare instituție și, cel mai important aspect, asumarea responsabilității pentru tot ce se întâmplă în sfera lor de activitate.

Eficiența – revendică faptul că politicile promovate trebuie să asigure eficiența, să fie oportune, adică să se implementeze acolo unde sunt necesare, pe baza evaluării clare a obiectivelor și a impactului acestora.

Coerența – solicită asigurarea unei coerențe ridicate a politicilor promovate și acțiunilor întreprinse în acest sens. Nevoia de coerență este cu atât mai evidentă, cu cât a crescut numărul statelor membre ale UE, fiind notorie sporirea gradului de implicare a autorităților locale și regionale în politicile UE [1, p. 32].

Guvernarea pe mai multe niveluri garantează punerea în aplicare a acestor principii, le continuă și le completează.

Punerea în practică a guvernării pe mai multe niveluri se bazează pe respectarea principiului subsidiarității, care evită concentrarea deciziilor la un singur nivel de putere și garantează elaborarea și aplicarea politicilor la nivelul cel mai potrivit. Respectarea principiului subsidiarității și guvernarea pe mai multe niveluri sunt indisolubile: una face referire la competențele diferitelor niveluri ale puterii, cealaltă pune accentul pe interacțiunea dintre acestea.

Buna guvernare presupune atât medierea diferitelor interese în societate pentru a ajunge la un consens larg asupra a ceea ce este în interesul întregii Uniuni Europene, precum și asupra modalităților în care acest lucru poate fi realizat. De asemenea, buna guvernare necesită o perspectivă mult mai extinsă și pe termen lung asupra a ceea ce este necesar pentru dezvoltarea umană durabilă și modul în care aceasta se realizează în scopul atingerii obiectivelor de dezvoltare. Aceste considerente presupun înțelegerea contextului istoric, cultural și social al unei societăți sau comunități [1, p. 42].

Pentru a putea vorbi despre o bună guvernare trebuie să avem în vedere că acest proces presupune o

relație de putere axată pe o serie de reforme structurale pe trei niveluri: politico-administrativ, economic și cel al societății civile [2, p. 55].

În articolul *Good Enough Governance Revisited* publicat în 2004, Grindle M. S. menționează că buna guvernare solicită îmbunătățiri care vizează aproape toate aspectele sectorului public, de la instituțiile care stabilesc regulile jocului pentru interacțiunea economică și politică, până la procesul decizional, structură care stabilește prioritățile problemelor publice și care alocă resurse pentru a le rezolva, cât și îmbunătățiri în organizațiile care gestionează sistemele administrative și livrează bunuri și servicii cetățenilor, de asemenea, și referitor la resursele umane (personalul birocratic al Guvernului), până la interfața funcționarilor și cetățenilor în politică și arenele birocratice. Grindle mai spune că promovarea bunei guvernări ridică și o serie de întrebări cu privire la „ce trebuie făcut”, „când trebuie să fie făcut” și „cum trebuie făcut” [3, p. 56]. Întrebări ce rămân și astăzi deschise.

În Cartea Albă a Guvernării Europene se menționează și faptul că Uniunea a trecut de la un proces diplomatic la unul democratic, cu politici care au implicații în societățile naționale până la nivelul vieții de zi cu zi [4, p. 2].

Astfel, se poate defini „buna guvernare” ca fiind *guvernarea democratică bazată pe o cultură politică democratică și organizații administrative eficiente, care produc politici publice potrivite comunității deserveite*. [1, p. 32]

Buna guvernare înseamnă că procesele și instituțiile produc rezultate care corespund nevoilor societății iar resursele aflate la dispoziția lor sunt direcționate optim. Conceptul de eficiență, în contextul unei bune guvernări, se referă, de asemenea, la utilizarea durabilă a resurselor naturale și la protecția mediului [3, p. 67].

Condițiile unei bune guvernări pe mai multe niveluri își au sursa în statele membre înseși. Deși în Europa se tinde în mod clar către descentralizare, în mod cu siguranță inegal, dar generalizat, condițiile acestei guvernări partajate nu sunt întrunite în totalitate. Principiile și mecanismele de consultare, coordonare, cooperare și evaluare promovate la nivel comunitar trebuie să se aplice, în primul rând, în interiorul statelor membre.

Și guvernarea pe mai multe niveluri presupune loialitate reciprocă între toate nivelurile puterii și între instituții pentru a atinge obiectivele comune. Cadrul instituțional este fundamental, dar insuficient pentru a garanta o bună guvernare. În schimb, buna cooperare între diferitele niveluri ale puterii politice și instituții este indispensabilă. Este vorba despre o cooperare bazată pe încredere și nu pe confruntarea dintre diferitele legitimități politice și democratice.

Guvernarea este structurată în măsură tot mai mare sub formă de rețele și favorizează o dinamică a cooperării orizontale. Această evoluție este propice luării în considerare a numeroaselor rețele active la nivel local și regional în Europa și în lume. Conectarea acestora la procesul european, pentru a contribui la reușita politicilor comune și la adoptarea acestora de către cetățeni este o misiune care îi revine Comitetului Regiunilor prin intermediul multiplicatorilor săi de opinie [5, p. 58].

Odată cu redactarea Cărții Albe privind guvernarea pe mai multe nivele, se dorește ca autoritățile locale și regionale să aibă rolul de parteneri în procesul de guvernare și nu de intermediari. Astfel, Comitetul Regiunilor percepe acest tip de guvernare ca fiind: „o acțiune coordonată a Uniunii Europene, a statelor membre și a autorităților locale și regionale, bazată pe parteneriat, și vizând elaborarea și aplicarea politicilor Uniunii Europene”, guvernarea pe mai multe nivele reprezentând, în același timp, „un proces dinamic cu o dimensiune orizontală și una verticală, care nu diluează în nici un fel responsabilitatea politică, ci dimpotrivă, dacă mecanismele și instrumentele sunt potrivite și corect aplicate, favorizează însușirea deciziei și a punerii în aplicare în comun, deci, o „schemă de acțiune” politică, mai degrabă decât un instrument juridic” [4, p. 6].

La 25 martie 2007 la Berlin, reuniunea șefilor de state și de guverne ai statelor membre ale Uniunii Europene au adoptat Declarația de la Berlin. Această Declarație a recunoscut importanța guvernării pe mai multe niveluri, consacrand în acest mod viziunea și concepția asupra Europei. Astfel, guvernarea este calificată ca una din cheile principale ale reușitei procesului de integrare europeană. Europa va fi puternică, instituțiile sale vor fi legitime, politicile sale – eficiente, cetățenii săi se vor simți implicați și luați în considerare, dacă modul său de guvernare garantează cooperarea între diferitele niveluri ale puterii, în vederea aplicării agendei comunitare și pentru a răspunde provocărilor globale.

Studierea literaturii în domeniu demonstrează că la etapa actuală aproape 95 000 de administrații locale din Uniunea Europeană dispun de competențe majore în sectoare-cheie, precum educația, mediul, dezvoltarea economică, amenajarea teritorială, transporturile, serviciile publice și politicile sociale și contribuie la exercitarea democrației și a cetățeniei europene [2, p. 56].

Proximitatea față de cetățeni, cât și diversitatea modurilor de guvernare reprezintă avantaje pentru Uniune. Deși în ultimii ani sunt înregistrate progrese semnificative în recunoașterea rolului acestora în procesul european, rămâne totuși de făcut pași semnificativi atât pe plan comunitar, precum și la nivelul statelor membre. Evoluția va fi treptată, dar în prezent este nevoie de eforturi reale pentru a se renunța la tipurile de cultură administrativă care stau în calea procesului de descentralizare aflat în curs.

Concluzie. Perspectiva guvernării se bazează atât pe politica comparată, cât și pe relațiile internaționale și are ca fundament înțelegerea și aplicarea dreptului european. Cu referire la guvernarea multinivel la nivel european au fost făcuți pași importanți. În acest sens Comitetul Regiunilor a propus, în anul 2009, o consultare generală, pentru a colecta punctele de vedere ale autorităților, asociațiilor și părților interesate, cu privire la cea mai bună modalitate de aplicare a guvernării pe mai multe niveluri în Europa. Astfel, Comitetul Regiunilor a elaborat un model de Carte Albă a guvernării pe mai multe niveluri în care guvernarea multinivel este concepută ca o acțiune coordonată a Uniunii Europene, a statelor naționale și a autorităților locale și regionale bazată pe parteneriat și vizând elaborarea și aplicarea politicilor europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Popescu L. G. Politici publice și guvernarea Uniunii Europene, Editura Economică, 2014, 159 p.
2. Ivan A. L. Perspective teoretice ale construcției europene, Editura Eikon, 2003, p. 55-56.
3. Grindle M. S. Good Enough Governance Revisited, Development Policy Review, 2007, p. 553. În: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7679.2007.00385.x/pdf> (vizitat la 10.01.2019).
4. Cartea Albă privind guvernarea pe mai multe niveluri, p. 2, p. 6.
5. Luminița Gabriela Popescu, „Mecanisme de guvernare și politici publice în Uniunea Europeană”, Suport de curs, SNSPA, București, 2009, 170.
6. În: <http://www.webdex.ro/online/dictionar/guvernare> (vizitat la 14.01.19)

IMPLICAREA AUTORITAȚILOR PUBLICE CENTRALE ÎN REALIZAREA POLITICILOR DE OCUPARE A FORȚEI DE MUNCĂ A TINERILOR

Nicolae BARBUȚA,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article contains the description and analyze of the involvement of central public authorities in the implementation of youth employment policies. The employment of young labor specialists after graduation is a characteristic phenomenon of our country, and the solution depends on developing a quality labor force policy. Also, the article describes the main doctrinal opinions that were used to elucidate the concept of the individual employment contract.

Keywords: Public Authorities, Labor Relations, Employer, Employee, Labor Law, Workforce, Young Specialists.

În Republica Moldova, legislația necesară pentru elaborarea și implementarea politicilor de ocupare a forței de muncă în rândul tinerilor pentru aplicarea legislației sunt depășite de timp și nearmonizate cu reglementările europene din domeniu. Nu sunt aplicate în totalitate, evaluate, actualizate documentele de politici și nu sunt făcute publice rapoarte de progres.

La etapa actuală, politicile de tineret din Moldova se axează pe două documente de bază: Legea Republica Moldova nr. 215 din 29.07.2016 cu privire la tineret, care definește politicile de tineret și Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare a sectorului de tineret 2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acestora.

Conform legii menționate, noțiunea de tânăr include toate persoanele cu vârsta de 14-35 de ani, iar în Codul Muncii al Republicii Moldova se stipulează, că tinerii pot fi încadrați în câmpul muncii începând cu vârsta de la 16 ani (de la 15 cu acordul părinților).

Prezenta lege definește politica de stat în domeniul tineretului, reglementează crearea de condiții sociale, economice și organizatorice pentru dezvoltarea tineretului în interesul persoanei și al societății, stabilește direcțiile prioritare de promovare a politicii de stat în domeniul tineretului în temeiul Constituției și al actelor juridice internaționale la care Republica Moldova este parte și constituie baza juridică pentru elaborarea și adoptarea unor alte acte normative în domeniul tineretului.

Strategiei naționale de dezvoltare a sectorului de tineret 2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acestora este documentul-cheie care ghidează politicile de tineret din Moldova. Strategia pentru tineret a fost elaborată de către un grup intersectorial, format din reprezentanți ai societății civile și ai Guvernului Republicii Moldova și evidențiază patru priorități ale statului în domeniul tineretului: 1) participarea tinerilor; 2) servicii pentru tineri; 3) oportunități economice pentru tineri; 4) consolidarea sectorului de tineret. Strategia este însoțită de un plan de acțiune pentru anii 2014 – 2020. De remarcat faptul că, în ultima perioadă, au fost înregistrate o serie de succese importante: a crescut semnificativ numărul centrelor de resurse pentru tineri, a consiliilor locale ale tinerilor, ziarelor și posturilor de radio școlare [1].

Această creștere a contribuit la crearea unei infrastructuri a tineretului la nivel local și național și la realizarea aproape integrală a priorității din strategie ce ține de accesul tinerilor la servicii și informații. Participarea tinerilor la luarea deciziilor la nivel local se realizează prin intermediul celor peste 258 de consilii locale ale tinerilor sau comitetelor consultative ale tinerilor, create pe lângă Administrația Publică Locală.

La nivel central, a fost instituit Consiliul Consultativ al Tinerilor, din care fac parte cele mai importante rețele ale tinerilor, prin intermediul căruia sectorul neguvernamental de tineret participă la luarea deciziilor. Prioritatea ce ține de angajarea tinerilor în câmpul muncii a fost realizată doar într-o măsură foarte mică. În context, menționăm implementarea cu deficiențe a unui program de

creditare a afacerilor tinerilor în 2005 – 2006 și organizarea periodică a Târgurilor locurilor de muncă pentru tineri, unde sunt prezentate multe oferte de angajare, dar care corespund într-o măsură mai mică cu așteptările de angajare ale tinerilor.

În seria „restanțelor” la implementarea precedentelor strategii de dezvoltare putem menționa neîndeplinirea punctelor ce țin de introducerea în școli ca obiect obligatoriu a programului de educație în baza deprinderilor de viață (predarea disciplinei a fost stopată) și crearea Centrului de cercetări și investigații în domeniul tineretului. Unele puncte din strategie nu doar că nu au fost îndeplinite, ci au fost realizate „exact invers”. E vorba de crearea unui cadru juridic pentru participarea tinerilor în programe de mobilitate internațională, prevăzut în Strategiile pentru tineret.

Strategia Națională de Dezvoltare a Sectorului de Tineret 2014-2020 (în continuare Strategie) este al treilea document strategic pe țară în domeniul tineret. Strategia trasează direcțiile prioritare de dezvoltare ale sectorului de tineret pentru următorii șapte ani și definește un plan specific de acțiuni și prevede implicarea directă a tinerilor, lucrătorilor și organizațiilor de tineret și a altor actori de imediată tangență în viața politică, economică, socială și culturală a țării [3].

La nivel național, există mai multe politici publice care vizează tinerii, inclusiv cei din grupurile cu posibilități reduse. În cadrul Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020” tinerii sunt priviți în calitate de beneficiari prin prisma studiilor relevante pentru carieră (prioritatea I), ținând cont de șomajul în rândul tinerilor și nivelul pregătirii acestora în sistemul educațional pentru a se integra pe piața muncii. Astfel, statul își propune racordarea sistemului educațional la cerințele pieței forței de muncă în scopul sporirii productivității forței de muncă și majorării ratei de ocupare în economie. Mai mult ca atât, Ministerul Educației a propus un document sectorial „Educația 2020”, care prevede dezvoltarea sistemului educațional prin prisma accesului, relevanței, calității și utilizării TIC, ai căror beneficiari sunt tinerii ca parte a sistemului formal de educație. La nivelul educației non-formale, s-a propus Concepția de validare a educației nonformale, iar informarea va fi utilă prin prisma educației nonformale în sectorul de tineret. Aceste politici sunt necesare și atunci când este analizat fenomenul șomajului în rândul tinerilor.

Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale implementează Strategia Națională cu privire la ocuparea forței de muncă pentru anii 2017-2020, care-și propune asigurarea unei ocupări cât mai depline, durabile și productive a forței de muncă, precum și atingerea unui nivel decent de remunerare a muncii resurselor umane. Scopul propus urmează a fi atins prin majorarea numărului de locuri de muncă, îmbunătățirea calității și creșterea productivității muncii și consolidarea coeziunii și incluziunii sociale. Politicile de ocupare vor contribui la combaterea efectelor șomajului structural, la încurajarea participării forței de muncă, inclusiv a tinerilor, și la sporirea eficienței politicilor de integrare și reintegrare pe piața muncii prin aplicarea unui set de măsuri stimulatorii [4].

De asemenea, facem referire și la alte acte legislative și documente din domeniul tineret din Republica Moldova precum ar fi:

- Legea cu privire la asociațiile obștești, nr. 837-XIII, din 17 mai 1996, reglementează relațiile sociale legate de realizarea dreptului de asociere a cetățenilor și stabilește principiile de constituire, înregistrare, desfășurare și încetare a activității asociațiilor obștești, inclusiv cele de tineret. În art. 8, aliniatul (3), se prevede că „asociațiile obștești de tineret și de copii beneficiază de sprijinul material și financiar al statului. Statul acordă organizațiilor de copii dreptul de a folosi gratuit sau în condiții preferențiale încăperile școlilor, liceelor, colegiilor și instituțiilor extrașcolare, căminele culturale, palatele și casele de cultura, amenajările sportive”. Iar art. 12 stipulează, în aliniatul (5), că membri ai asociațiilor obștești de tineret pot fi cetățenii care au atins vârsta de 14 ani, iar în aliniatul (6) că membri ai asociațiilor obștești de copii pot fi cetățenii care au atins vârsta de 10 ani [5].

- Cartea Albă a Organizațiilor Neguvernamentale de Tineret din Republica Moldova a fost elaborată în cadrul Forumului Organizațiilor Neguvernamentale din Republica Moldova, ediția II, elaborată în perioada 4-6 noiembrie 1999. Printre recomandările cărții sunt: revitalizarea organizațiilor de tineret-„umbrelă”, colaborarea cât mai mult posibil cu mass-media pentru a se crea o imagine reală și corectă despre ONG-urile de tineret și efectuarea unor cercetări și studii în domeniul politicilor de tineret.

Criuleni, Leova și Florești au fost raioanele-pilot, care și-au elaborat o strategie raională pentru tineret încă din 2005. Ulterior, în 2006, 29 de raioane, municipiile Bălți și Chișinău și UTA

Găgăuzia au beneficiat de asistență informațională în elaborarea strategiilor și a planurilor raionale pentru tineri. La forumurile raionale, unde se elabora strategia raională pentru tineri, participau președintele consiliului raional, primari, reprezentanți ai administrației publice locale și ai Agenției pentru Ocuparea Forței de Muncă și tineri din localitățile din raion. Tinerii făceau o trecere în revistă a problemelor cu care se confruntă și identificau o serie de soluții pentru soluționarea lor [6].

- Rezoluția Forumului Tinerilor 2006 include o serie de recomandări la nivel local și național, dintre care putem evidenția: elaborarea unui nou Plan de acțiuni pentru tineret pentru perioada 2007-2009; aprobarea legii privind voluntariatul și ajustarea cadrului legal existent în domeniul tineretului la standardele europene; dezvoltarea unui program guvernamental de antreprenoriat pentru tineri; crearea Centrului republican pentru copii și tineret; reforma sistemului extrașcolar de educație; realizarea prevederilor Cartei Europene a participării tinerilor la viața comunităților regionale și locale; a Politicii de tineret în Republica Moldova: realități și perspective, la numirea, propunerea tinerilor, a unui responsabil de lucrul cu tinerii în Aparatul Președintelui fiecărui raion; angajament logistic, administrativ și financiar din partea administrațiilor publice locale pentru realizarea Strategiilor raionale și locale pentru tineret; extinderea rețelei centrelor de resurse pentru tineri și de sănătate prietenoase tinerilor în toate localitățile; instituirea unor fonduri speciale de susținere a inițiativelor tinerilor asociați și neasociați; crearea în instituțiile de învățământ și primării a unor mecanisme funcționale de implicare reală a tinerilor în procesul de luare a deciziilor. Regulamentul - tip de organizare și funcționare a Centrului de tineret, aprobat de către Colegiul Ministerului Educației și Tineretului al Republicii Moldova. Regulamentul-tip stabilește condițiile de organizare și funcționare a Centrului de Tineret. Regulamentul stipulează cadrul juridic de instituire și funcționare a Centrului, scopul, obiectivele și genurile de activitate, descrie principiile fundamentale în activitatea Centrului. Regulamentul-tip servește drept bază pentru elaborarea unui regulament al fiecărui Centru, care urmează a fi aprobat la Consiliul raional/consiliul local.

Pentru buna funcționare a Centrelor și pentru prestarea calitativă a serviciilor pentru beneficiari, există și un set de Standarde Minime de Calitate pentru Centrele de Tineret. Acestea constituie un cadru adresat profesioniștilor care lucrează cu tinerii în Centru.

Este binevenit faptul că în Regulament găsim stipulate principiile de activitate în materia protecției tinerilor împotriva oricăror discriminări și consultarea permanentă a tinerilor și sectorului neguvernamental de tineret în problemele de tineret [1].

La elaborarea Strategii în mod transversal (la toate nivelurile) s-a făcut trimitere și la Strategia sectorială de descentralizare în domeniul tineret și sport, precum și Strategia Națională de Descentralizare și Planul de Acțiuni al acesteia. Această Strategie Națională și Planul de Acțiuni au drept scop asigurarea unei administrații publice locale care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, în condiții de eficiență, eficacitate, echitate, inclusiv din perspectiva drepturilor grupurilor cu posibilități reduse și disciplină financiară care este util prin prisma serviciilor de tineret la nivel local și a rolului Centrelor de Resurse pentru Tineri [7].

Referindu-ne la documentele din domeniul tineret la nivel european putem evidenția:

- Cartea Albă a Tineretului, Carta europeană revizuită cu privire la participarea tinerilor la viața comunităților locale și regionale și Rezoluția Tinerilor de la Roma. Cartea Albă a Tineretului a fost elaborată în 2001 și se referă la situația tineretului din acea perioadă. E adevărat că, deja, cartea este depășită în anumite privințe, însă ea a fost documentul de bază care a dat un nou elan dezvoltării sectorului de tineret la nivel european. Cartea Albă promovează patru mesaje-cheie: pentru o participare cetățenească activă a tinerilor; extinderea și o mai bună explorare a sferelor de experimentare; dezvoltarea autonomiei tinerilor; pentru o Uniune Europeană apărătoare a valorilor. Carta europeană revizuită cu privire la participarea tinerilor la viața comunităților locale și regionale a devenit un document indispensabil pentru Consiliul Europei și Comisia Europeană în activitatea din domeniul tineret. Bazele Cartei europene revizuite a participării tinerilor la viața locală și regională au fost extrase din lucrările primei și celei de-a doua conferințe cu privire la politicile de tineret, organizate de Conferința permanentă a puterilor locale și regionale din Europa (CPLRE), la Lausanne (iunie 1998) și, respectiv, la Langollen (septembrie 1991). La scurt timp, în martie 1992, CPLRE a adoptat Rezoluția 237 și articolul său 22 cu privire la adoptarea Cartei. Aceasta stabilește intervenții la

nivelul politicilor sectoriale, precum ar fi activități sportive, recreative și viață asociativă, combaterea șomajului în rândurile tinerilor, politici de formare și educare care favorizează participarea tinerilor, politici de mobilitate și schimburi de tineret, politici în favoarea egalității între femei și bărbați, politici de luptă împotriva violenței și delincvenței, politici de luptă contra discriminării, politici în domeniul sexualității etc. [8].

- Declarația Tineretului de la Roma „Înainte de a acționa, ascultați-ne și întrebați-ne de ce avem nevoie!”. Declarația tinerilor este un apel în favoarea unui tratat constituțional european și al unui rol important pentru Uniune în contextul globalizării. Documentul aduce în discuție aspecte deosebite de importante pentru tinerii europeni de astăzi: dezvoltare durabilă, accesul la educație pentru toți, o societate prosperă și echitabilă și încurajarea participării tinerilor la viața democratică din Uniunea Europeană. Acest document va servi ca punct de pornire pentru o serie de alte documente ale Consiliului Europei și Comisiei Europene la adresa tinerilor din statele membre ale UE [3].

- Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii (ODIMM) implementează măsuri în scopul sporirii accesului tinerilor la resurse informaționale, financiare, precum și în scopul dezvoltării cunoștințelor lor în domeniul inițierii și dezvoltării afacerii proprii. De asemenea, implementează Programul educativ „Gestiunea Eficientă a Afacerii” (GEA), în cadrul căreia se organizează cursuri de instruire. Concomitent, ODIMM gestionează Fondul de Garantare a Creditelor care reprezintă o pârgie eficientă de inițiere și dezvoltare a afacerilor prin intermediul sporirii accesului întreprinderilor la credite bancare și Programul Național de Abilitare Economică a Tinerilor, în cadrul căruia se desfășoară cursuri de instruire în domeniul abilităților antreprenoriale pentru tinerii care doresc să-și lanseze sau să-și extindă o afacere în localitățile rurale, precum și se acordă credite cu o porțiune de grant nerambursabil în mărime de 40% [1].

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 923 din 04.09.2001, „Cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat”. În 2001 a fost implementat mecanismul reglementării procesului de plasare în câmpul muncii a tinerilor specialiști cu studii universitare și din colegii, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 923 din 04.09.2001, „Cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat”. Acesta însă nu a avut efectul scontat [9]. Prin Hotărârea dată a fost aprobat Contractul-tip privind realizarea studiilor în instituțiile de învățământ superior și mediu de specialitate (la zi) în grupele cu finanțare bugetară și plasarea tinerilor specialiști în câmpul muncii. Potrivit contractului, absolvenții instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat sunt repartizați la lucru după specialități, în conformitate cu ofertele autorităților administrative publice centrale și locale, fiind obligați să lucreze trei ani în unitățile și structurile în care au fost repartizați.

În cazul, în care tânărul specialist refuză să se prezinte la locul de lucru conform repartizării sau își suspendă activitatea înainte de expirarea termenului de trei ani stabilit, prin hotărârea dată el este obligat să restituie în bugetul de stat cheltuielile pentru instruirea sa în volumul calculat de instituția respectivă de învățământ.

În această ordine de idei, susținem Hotărârea Curții Constituționale nr. 11 din 04.06.2009, care a examinat legalitatea normei ce vizează restituirea în bugetul de stat a cheltuielilor pentru instruire, în cazul refuzului specialistului de a se prezenta la locul de muncă conform repartizării sau suspendării activității înainte de expirarea termenului de trei ani, stipulate în Hotărârea Guvernului, nr. 923 din 04.09.2001, care a fost declarată constituțional [11].

În corespundere cu Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 1396 din 24.11.2003, „Cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști”, începând cu anul de studii 2003-2004, instruirea medicilor și a farmaciștilor prin studii postuniversitare în rezidențiat, cu finanțare de la bugetul de stat, se efectuează exclusiv în bază de contract individual încheiat fostul cu Minister al Sănătății. Prin Hotărârea vizată a fost aprobat Contractul-tip privind instruirea în rezidențiat și plasarea în câmpul muncii a medicilor și farmaciștilor care prevede că, după absolvirea studiilor postuniversitare prin rezidențiat, medicii și farmaciștii, tineri specialiști, se repartizează de către Ministerul Sănătății și Protecției Sociale pentru plasare în câmpul muncii, conform necesităților statului, pe o perioadă de trei ani [12].

Un proiect similar de lege privind susținerea tinerilor specialiști-absolvenți ai instituțiilor de

învățământ superior și mediu de specialitate, repartizați și angajați în câmpul muncii în mediul rural – sectorul agroalimentar, a fost elaborat de către fostul Minister al Agriculturii și Industriei Alimentare. Proiectul a fost coordonat cu ministerele interesate, însă n-a fost promovat spre aprobare.

Astfel, putem menționa faptul, că cadrul juridic ce se referă la realizarea politicilor de ocupare a forței de muncă a tinerilor necesită modificat, iar statul trebuie să contribuie mai activ la dezvoltarea politicilor de ocupare a forței de muncă a tinerilor pentru a îmbunătăți situația actuală ce persistă în rândul tinerilor specialiști la angajarea în câmpul muncii.

În concluzie, putem relata faptul că angajarea tinerilor specialiști în câmpul muncii, după finalizarea studiilor este un fenomen caracteristic țării noastre, iar soluționarea problemei date depinde, în mare măsură, de calitatea de elaborare a politicilor de ocupare a forței de muncă.

BIBLIOGRAFIE

1. Programul de dezvoltare strategică ANOMF pentru anii 2017-2019. Chișinău. 2016. Arobat prin Hotărârea Consiliului de administrație al Agenției Naționale nr. 7 din 23.12.2016, 16 p.
2. Hotărârea Guvernului nr. 1259 din 12.11.2008 cu privire la asigurarea cu locuință gratuită a tinerilor specialiști cu studii superioare și post-universitare de rezidențiat, repartizați și angajați în câmpul muncii în instituțiile publice (bugetare) din sate (comune). În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 206-207 din 18.11.2008.
3. Strategia de modernizare a Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă pe perioada 2009-2015.
4. Hotărârea Guvernului nr. 605 din 31.05.2007, pentru aprobarea Strategiei naționale privind politicile de ocupare a forței de muncă pe anii 2007-2015. Publicat: 15.06.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-85 art. 660.
5. Legea 102-XV din 13.03.2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-72 din 15.04.2003.
6. Vicol Iulia. Esența noțiunii de ocupare a forței de muncă. Abordări în teoria economică. Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice. Chișinău, 2013, 213-225 p.
7. Hotărârea Guvernului nr. 605 din 31.05.07 pentru aprobarea Strategiei Naționale privind politicile de ocupare a forței de muncă pe anii 2007-2015. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-85 din 15.06.2007.
8. Tudor Darie. Politici de tineret în Republica Moldova: realități și perspective. Ziarul nr. 1 pentru Tineri „Asta DA”, Chișinău, 2010, 38 p.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 923 din 04.09.2001 „Cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat”. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 108-109 din 06.09.2001.
10. Proiect de raport comun al Comisiei și al Consiliului privind ocuparea forței de muncă, care însoțește Comunicarea Comisiei privind Analiza anuală a creșterii 2015, Bruxelles, 28.11.2014, 52 p.
11. Legea nr. 25 din 03.02.2009 privind aprobarea Strategiei Naționale de Tineret pe anii 2009-2013. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 68 din 07.04.2009.
12. Legea Republicii Moldova nr. 215 din 29.07.2016 cu privire la tineret.. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 315-328, art. 688.
13. Hotărâre nr. 1006 din 10.12.2014 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare a sectorului de tineret 2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia.

Surse Internet:

1. <http://anofm.md/anofm>, vizitat (07.01.2019).
2. www.statistica.md. vizitat (02.02.2019).
3. www.protv.md. vizitat (04.02.2019).
4. www.primacasa.gov.md vizitat (04.02.2019)

DIMENSIUNI METODOLOGICE ALE CERCETĂRII POLITICILOR DE PROTEJARE ȘI REVITALIZARE A PATRIMONIULUI CULTURAL NAȚIONAL

Vasile COMENDANT,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The purpose of this study is to elucidate the research approach of the policies for national cultural heritage protection and revival, as well as to highlight methodological peculiarities in this field. The methodological framework was developed by analyzing several scientific theories that would ensure a multi-faceted organization and effective accomplishment of the work.

The scientific approach focused on the interdependence of the proposed working hypotheses and on the object and scientific research methods. Also, paper highlights specific procedures that create a link between the conceptual universe and the empirical reality.

The analysis helped us to confirm that the proposed methodology, used to investigate public administration activity related to development of policies for protection and revival of the cultural heritage, can provide valuable answers to a number of questions that would support public authorities in the implementation of the mentioned policies.

Keywords: methodology, method, cultural heritage, public administration, cultural policies.

„Pentru cei care nu au obiective – nimic nu contează” menționa Confucius în lucrarea sa „Lun Yu” („Conversații și cugetări”) [1, p. 13], dorind să atenționeze cititorul despre importanța trasării unor obiective clare spre atingerea scopului propus.

Pentru un cercetător posedarea metodelor de cunoaștere este un lucru nu mai puțin important decât cunoașterea problemei studiate care vizează cadrul normativ, funcțiile, clasificarea, precum și de alte aspecte importante ce țin nemijlocit de natura obiectului investigat.

Metodologia cercetării științifice a fenomenelor și proceselor sociale are menirea de ai oferi cercetătorului complexul de repere conceptuale și instrumentale în identificarea volumului necesar de informație privind formularea corectă a obiectului de cercetare, a ipotezei de bază și a celor operaționale, identificarea surselor bibliografice și izvoarelor de documentare.

În sens larg, metodologia constituie o componentă necesară a oricărei activități, deoarece aceasta devine obiectul sensibilizării, învățării și raționalizării.

Metodologia științei oferă o descriere amplă a componentelor unei cercetări științifice – obiectul de cercetare, subiectul analizei, precum și instrumentarul de cercetare necesar rezolvării unui anumit tip de problemă. Aceasta formează o viziune asupra consecutivității acțiunilor cercetătorului în procesul efectuării investigațiilor la subiect.

Metodologia cercetării în știința administrației oferă continuitatea metodologică în integrarea reală a teoriei și practicii în cele mai complexe procese de cercetare a fenomenului administrativ.

Investigarea administrației publice ca obiect al cunoașterii detașează un număr de condiții, respectarea cărora va asigura furnizarea și producerea unor informații veridice. O primă condiție ar fi definirea acestui concept prin prisma teoriilor existente. O altă condiție se referă la selectarea metodelor și a procedurilor potrivite. Cerința de bază, care nu trebuie uitată în selectarea metodelor și procedurilor potrivite, este că în cercetare sunt valabile doar metodele ce contribuie la crearea prin cunoștințe a unei imagini adecvate a obiectului cunoașterii. Posibilitățile metodologice de a aborda instituția autoadministrării sunt diverse: de la culegerea datelor documentare până la abordarea de o manieră constructivistă a teoriei câmpului care presupune abordarea fenomenului ca un tot întreg. Tratănd administrația publică ca obiect de cunoaștere științifică, avansăm teza, potrivit căreia, pot fi folosite atât metode generale, cât și particulare și specifice de cercetare. Deosebirea apare în urma evaluării metodelor sub aspectul sferei de utilizare.

Metodologia cercetării științei administrative se concentrează pe analiza suportului teoretic, principiilor fundamentale și, în același timp, pe procedeele de obținere a cunoștințelor științifice noi. În fapt, aceasta se apropie de așa științe precum teoria deciziei, teoria cunoașterii, teoria informației și altele. Științele enumerate se află într-un raport direct cu metodologia generală, fie ca materii în temeiul cărora se efectuează cercetările metodologice, fie ca părți constituente ale metodologiei, în general.

Referindu-ne la teoria deciziei, venim să punctăm că decizia administrativă definește actul de voință prin care autoritățile administrației publice stabilesc și aplică un set de măsuri pentru realizarea unui interes general al comunității. Elementul definitoriu pentru decizia publică derivă din dreptul unei instituții de a utiliza autoritatea statului sau, la nevoie, puterea de constrângere a statului [2, p. 9]. Anton P. Parlăgi menționează că teoria generală a deciziei se încadrează în știința conducerii statului prin tehnici de guvernare cu caracter legislativ și executiv, numită generic policy-making. Pentru aceasta deciziile administrative trebuie să poarte următoarele caracteristici: a) să se aleagă liber o variantă de acțiune dintre mai multe posibile; b) să fie aleasă opțiunea cea mai rațională, adică să fie elaborată ca urmare a unui proces intelectual de analiză și selecție a variantelor optime; c) să fie utilă societății, astfel încât să satisfacă un interes general sau binele public și d) să poată fi materializată de către autoritățile publice prin aplicarea unor măsuri efective, în caz contrar, ea rămâne doar o declarație la nivel de intenții [2, p. 9].

În plan economic, administrația publică va aplica teoria deciziei pentru a revedea tehnici de maximalizare a profiturilor și, în același timp, de a minimaliza expunerea față de vulnerabilitățile externe la care se poate supune serviciul prestat [3, p. 7]. În contextul valorificării patrimoniului cultural național, teoria deciziei este extrem de importantă pentru a fi aplicată de către autoritățile publice, deoarece aplicată corect și profesionist la nivel local sau central va spori dezvoltarea culturii prin promovarea turismului, va susține valorile culturale în țară și peste hotare și va crește profiturile agenților economici sau ale companiilor de stat din domeniul culturii, iar prin urmare, se vor mări încasările la bugetul local al unității administrativ-teritoriale sau la acel de stat.

Teoria cunoașterii ține de filosofia științei contemporane care se ocupă de studierea originii, naturii și scopului, metodelor și mijloacelor de cunoaștere științifică. Dezvoltarea cunoașterii este prezentată ca un proces dialectic de dobândire a noutății, care izvorât prin contradicțiile raportului subiect-obiect, parcurge o succesiune de etape evolutive ... [4, p. 351]. În domeniul administrației publice, autoritățile decidente trebuie să cunoască în permanență problemele societății, realitățile cu care se confruntă și doleanțele membrilor acesteia. Adoptarea deciziilor se face în folosul comunității pe care o administrează sau în apărarea intereselor personale legitime ale oamenilor și poartă un caracter pertinent, obiectiv și durabil.

O altă teorie, cu care relaționează știința administrației, este teoria informației care, de fapt, este o ramură a matematicii. În lucrarea „O teorie matematică a comunicării” cercetătorul Claude Shannon afirmă că informația este ca un set de mesaje posibile, unde scopul este de a trimite aceste mesaje peste un canal cu perturbații, ca apoi, receptorul să reconstruiască mesajul cu probabilitate mică de eroare, în ciuda bruierilor de pe canal. Rezultatele obținute de către cercetător au demonstrat că indiferent de cantitatea utilizării unui canal, rata de informații transmise este egală cu capacitatea canalului, dependentă doar de statistica canalului prin care sunt trimise mesajele [5]. Acest principiu este aplicabil și în domeniul administrației publice, pentru că teoria informației confirmă că autoritățile pot lua decizii pragmatice pe marginea problemelor sociale, (indiferent de factorul de distorsionare a acesteia, care adesea persistă în acest proces), doar dacă există filtre corespunzătoare, adică funcționari profesioniști care să poată analiza, prelucra și valorifica informația în beneficiul comunității. La fel, teoria informației, se poate utiliza în jocuri de noroc, statistici, și chiar în compoziții muzicale pentru a transmite semnalul necesar persoanei interesate.

Actualmente, știința administrației este preocupată de toate problemele teoretice și metodele practice de cercetare științifică. Aceasta dispune de forme și metode distincte de cercetare. Însăși metodele de cercetare științifică ale științei administrative reprezintă procedeele utilizate pentru elaborarea unor principii de organizare a activității cognitive. Prin urmare, putem vorbi despre metodele universale, adică de maximă generalitate. Sub aspectul folosirii lor, pot fi considerate: metoda dialectică, metoda deductivă, metoda analitică, metoda fenomenologică, metoda hermeneutică, metoda structural-

funcțională și altele. Alegerea unei metode sau altele se face în funcție de particularitățile obiectului cunoașterii.

De exemplu, având ca scop al cercetării descoperirea particularităților patrimoniului cultural mobil sau imobil al unei comunități, vom da prioritate metodei istorice, în cazul studierii interacțiunii dintre anumite elemente ale funcționării serviciilor prestate de administrația publică pentru protejarea și valorificarea patrimoniului cultural al unei localități, impactul acestora într-o anumită treaptă a funcționării societății, se va da prioritate metodei analitice și structural-funcționale.

Până către sfârșitul anilor '60 ai secolului XX, problemele de metodă pentru studierea administrației publice nu au reținut, în mod deosebit, atenția specialiștilor. Acest lucru se poate explica prin faptul că, în special în Europa, cei care scriau despre administrația publică erau de formații juriști, sociologi, economiști, politologi etc., care au utilizat diferite metode sau au instituit metode proprii de studiere a administrației publice.

Necesitatea unei sociologii și a unei psihologii a administrației publice a fost inclusă în spațiul românesc pentru prima dată de către savantul Traian Herseni. Sociologul român, beneficiind de o pregătire excepțională în sfera științelor politice, a propus analiza fenomenului administrativ sub cinci aspecte: 1) acțiunea administrativă, 2) obiectul administrației, 3) agenții administrativi, 4) tranziția administrației publice de la o administrație etatistă la una autonomă, 5) scopurile acțiunii administrative.

În concepția lui T. Herseni, îmbunătățirea administrației publice trebuie precedată de cercetări științifice, pe baza cărora să se determine cea mai adecvată administrație [6, p. 101-102]. Cercetările sub aspect sociologic și psihologic ale științei administrației, realizate de către T. Herseni au permis ulterior altor cercetători să dezvolte metodologia cercetării științei administrației și să inițieze metode noi de cercetare științifică. Cu toate acestea, este necesar să facem distincție dintre metodologie și metodă, acestea fiind două laturi constituente ale metodologiei generale.

În procesul investigării unei probleme de interes științific se alternează mai multe cicluri metodologice de cercetare. „Orice investigație începe cu stabilirea problemei și se termină cu rezolvarea ei. Prin ciclu metodologic se înțelege evidențierea fazelor necesare pentru cercetarea problemelor științifice, începând cu formularea și terminând cu rezolvarea lor” [7, p. 138].

În cazul cercetării politicilor de protejare și revitalizare a patrimoniului cultural național investigațiile au început cu stabilirea problemei de cercetare, pentru ca în final, să venim cu soluții de rezolvare a ei. În așa mod, sunt analizate și definite aspectele teoretice și metodologice și cele ce țin de organizarea și realizarea efectivă a lucrării.

Primul aspect ține de determinarea problemelor teoretice care sunt bazate pe consolidarea domeniului teoretic pe care se bazează și din care se alimentează cercetarea propriu-zisă. În această etapă s-a stabilit teoretic obiectul de cercetare, s-au fixat ipotezele de lucru și au fost operaționalizate noțiunile prin consemnarea procedeelelor prin care se efectuează legătura dintre universul conceptual și realitatea empirică.

În procesul studierii patrimoniului cultural național ca obiect al cercetării științifice, o atenție sporită acordăm la formularea ipotezelor de lucru. Acestea, în fapt, constituie instrumentul fundamental al cercetării. Reieșind din actualitatea temei de cercetare și valorificarea metodelor de investigații este înaintată ipoteza de bază a cercetării, conform căreia, aportul autorităților administrației publice în implementarea politicilor de protejare, conservare și revitalizare a patrimoniului cultural național poate deveni semnificativ dacă, pe de o parte, va contribui la sporirea barometrului de dezvoltare economică a țării și va asigura condiții decente de viață pentru membrii societății (economice, sociale, culturale, de securitate, ș.a.), iar pe de altă parte, autoritățile publice vor întreprinde măsuri de creștere a nivelului de cultură și cunoaștere a istoriei de către cetățeni, față de monumentele patrimoniului cultural național.

Pentru realizarea ipotezei de bază au fost înaintate cu titlu de ipoteze de lucru următoarele:

- creșterea nivelului de protejare a patrimoniului național de către administrația publică este posibil ca urmare a elaborării și aprobării unor politici publice la nivel strategic în stat, precum și în cadrul realizării reformei administrative din Republica Moldova;

- pentru implementarea constantă, uniformă și pe întreg teritoriul național a politicilor publice în domeniul investigat este nevoie de creșterea cuantumului resurselor financiare prevăzute la bugetul de stat;

- ocrotirea patrimoniului național cultural se poate realiza prin cultivarea de către autoritățile

administrației publice a valorilor patrimoniului cultural național în rândul tinerii generații, gestionarea și oferirea unor servicii publice calitative pentru populație și dezvoltarea parteneriatului public-privat.

În cadrul cercetării sunt utilizate mai multe metode teoretice și practice, datorită cărora a fost posibilă investigarea rolului autorităților publice în realizarea politicilor de protejare și revitalizare a patrimoniului cultural național dintr-o perspectiva multidimensională și interdisciplinară. Multidisciplinaritatea ne-a permis să analizăm din perspective diferite problemele cu care se confruntă actualmente, autoritățile publice, folosind metodele și cunoștințele furnizate de mai multe domenii științifice. Interdisciplinaritatea ca perspectivă de cercetare a presupus transferul de metode teoretice și metodologice din disciplinele conexe, oferind o cunoaștere mai nuanțată a fenomenului studiat.

Doctrina modernă occidentală a adoptat aproape în unanimitate modelul pluri și/sau interdisciplinarității în cercetarea fenomenului administrativ. Cele mai actuale preocupări în domeniu, sintetizate în lucrări de specialitate și exprimate cu prilejul diferitelor manifestări științifice internaționale de ultimă oră, demonstrează cu prisosință acest lucru. Este necesar a aminti, în context, activitatea Institutului Internațional de Științe Administrative cu sediul la Bruxelles, a instituțiilor sale specializate, precum Grupul European pentru Administrație Publică (GEAP) sau Asociația Internațională a Școlilor și Instituțiilor de Administrație Publică (AIISA) a Institutului de Cercetări al Școlii Superioare de Administrație din Speyer, Germania, a Școlii Naționale de Administrație din Franța sau altele.

Și în spațiul românesc se afirmă o puternică tradiție a interdisciplinarității în cercetarea fenomenului administrativ. Semnificativă, în acest sens, este activitatea Institutului de Științe Administrative al României, fondat de profesorul Paul Negulescu, și activitatea Institutului Social Român. În perioada actuală, cercetările interdisciplinare sunt concretizate în activitatea Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”, reînființat în 1995 la Sibiu, din inițiativa profesorului Antonie Iorgovan, în activitatea de cercetare științifică la nivelul instituțiilor de învățământ superior.

Drept instrumente de studiu au fost utilizate și integrate diverse metode de cercetare atât generale, cât și specifice pentru științele sociale, dar, în primul rând, acelea ce vizează direct știința administrativă, ele valorificând un complex de principii metodologice, teoretice și empirice care, în ansamblul lor, constituie suportul metodologic multidimensional adecvat științei contemporane.

În contextul aspectului evidențiat mai sus, menționăm că pentru realizarea scopului investigației au fost utilizate mai multe metode de cercetare, printre care:

Metoda structural-funcțională se aplică pe larg pentru studierea activității administrației publice la nivel central și local pe domeniul de interes, totodată, fiind determinate mecanismele de cooperare între aceste autorități. Sunt studiate criteriile de determinare a patrimoniului cultural, de funcționare a administrației publice privitor la conservarea, restaurarea, dar și la promovarea patrimoniului cultural național. De exemplu, pentru ca patrimoniul să fie recunoscut de „valoare națională”, în primul rând, trebuie să fie instituționalizat. În cazul patrimoniului cultural mobil acest proces are loc prin crearea unor colecții publice, instituții de profil (muzee, galerii de artă, expoziții etc.) prin inventarierea obligatorie și clasarea patrimoniului de către autoritățile statului, crearea de către autorități a cadrului legislativ corespunzător care să ofere protecția corespunzătoare pentru acesta ș. a.

Prin **metoda observației** investigațiile pot fi apropiate de obiectul de cercetare științifică, de realitățile activității administrației publice. Aplicarea observației ca proces metodologic ne permite examinarea activității administrației publice și acumularea informațiilor cu privire la situația curentă pe domeniul întreținerii patrimoniului cultural de către autorități, elucidând exemple și fapte concrete care, în unele cazuri, nu au coincis cu idealul. Prin această metodă se realizează atât o percepere sistematică a fenomenului, cât și înregistrarea obiectivă a informațiilor obținute. Transcrierea, sistematizarea și prelucrarea datelor se face după procedee grafice, statistice, informatice etc.

Una dintre metodele de cercetare de bază este sinteza, întrebuințată pentru a reliefa cele mai importante concepții (convenții, acte normative naționale și internaționale etc.), strategii (Strategia de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”, Planuri de acțiuni etc.) și instrumente puse în aplicare de către autoritățile publice pentru protejarea patrimoniului cultural. În același sens, pentru a veni cu unele

generalizări, a trage concluzii și a elabora recomandări se utilizează metoda inducției și a deducției.

Inducția este utilizată pentru trasarea procedeele de cunoaștere a problematicei protejării de către autoritățile administrației publice a patrimoniului cultural, care a plecat de la cunoștințele particulare spre cele generale. A fost aplicată atunci când a fost necesar ca cunoștințele (informațiile) particulare să fie dezbătute, astfel, încât să fie trase din acestea adevăruri generale.

Metoda deducției se aplică ca proces de mișcare inversă inducției, prin derivarea strictă a concluziei de premise. Astfel, datele obținute se analizează prin aplicarea principiului de la general în premise - la mai puțin general în concluzie, prin subordonarea unei specii genului din care face parte. În final, se ajunge la cunoașterea particularului, bazându-ne pe cunoașterea generalului. Argumentarea silogistică se formează din două premise, dintre care una este premisa generală (majoră), iar a doua este o constatare particulară (minoră), și dintr-o concluzie, obținută prin aplicarea primei premise la premisa a doua.

Analiza de conținut, prezumă „colectarea și structurarea informațiilor într-un format care le permite cercetătorilor să facă inferențe despre caracteristicile și interesul mesajelor și al artefactelor comunicării sociale” [8, p.21]. Scopul realizării oricărei analize de conținut pe segmentul de cercetare a însemnat determinarea acțiunilor de bază a administrației publice întru valorificarea patrimoniului național și urmărirea producerii unor concluzii generale despre reușitele sau eșecurile acesteia.

Metoda analizei de conținut ne este utilă în cercetarea documentelor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova cu referință la administrația publică și concomitent la compartimentul protejarea patrimoniului cultural național al Republicii Moldova. Studiul se referă la examinarea detaliată a actelor legislative prin intermediul unei game variate de practici sociale.

Această metodă se utilizează în procesul analizei legislației naționale legată de acțiunile administrației publice privind protejarea și valorificarea patrimoniului cultural național și pentru determinarea politicilor naționale în acest domeniu, precum și pentru elucidarea atribuțiilor administrației publice la ocrotirea patrimoniului cultural național în cadrul parteneriatului public-privat.

Metoda analizei de conținut presupune folosirea procedurilor obiective și sistematice, dar și proceduri de interpretare, realizând, astfel, o cercetare a activității administrației publice în perioada de tranziție a statului de la o administrație etatistă la una autonomă.

Complexitatea temei de cercetare permite folosirea analizei conceptuale și analizei relaționale. Analiza conceptuală poate fi utilizată pentru a stabili prezența și frecvența conceptelor în lucrările analizate, foarte utilă în elaborarea istoriografiei problemei supuse analizei. Analiza relațională se va efectua pentru a determina sistemele de clasificare a obiectelor de patrimoniu cultural și stabilirea raționamentelor de clasificare a acestuia.

Metoda comparativă, permite să utilizăm categoria general-particular, în sensul că activitatea administrației publice centrale se poate compara cu acțiunile exercitate de alți actori statali, pe de o parte, iar pe de altă, sunt supuse evaluării particularităților și perspectivelor activității Executivului în contextul realizării politicilor de integrare europeană în domeniul protejării patrimoniului cultural.

Totodată, metoda vizată ne permite investigarea obiectului de cercetare pe palierul regional-național-local, a studierii istoricului administrației publice pe domeniul patrimoniul cultural național. Concomitent, prin această metodă se studiază modalitățile de divizare de către administrația publică a patrimoniului cultural mobil cu patrimoniul cultural imobil, a comparației dintre patrimoniul imobil și cel imaterial.

Metoda comparativă permite reflectarea unor elaborări științifice la temă. De asemenea, prin aplicarea metodei respective se face posibilă compararea opiniilor autorilor cu referire la patrimoniul cultural. În consecință, acest exercițiu intelectual este necesar pentru a cunoaște și înțelege mai bine activitatea administrației publice centrale de specialitate în domeniul protejării și valorificării patrimoniului cultural și deci comportă nu doar o conotație teoretică, în acest caz, dovedindu-se a fi justificată aplicabilitatea metodei comparative.

Aceeași metodă a fost utilizată pentru a analiza comparativ evoluția funcțională a autorităților publice în dependență de organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (raioane-județe-raioane), precum și a compara particularitățile acțiunilor întreprinse în vederea protejării patrimoniului cultural național prin prisma analizei strategiilor naționale în acest domeniu a datelor statistice etc.

La fel, metoda vizată se utilizează pentru a evidenția asemănările și deosebirile evoluției practicilor de aplicare a parteneriatului public-privat întru dezvoltarea proceselor de protejare a patrimoniului

cultural în teritoriul național. Această metodă ne permite furnizarea unui context mai larg de analiză, identificarea elementelor comune ale problemelor studiate și ale particularităților acestora.

De asemenea, în procesul de cercetare metodologică se utilizează metoda analizei site-urilor, pentru a demonstra actualitatea abordării subiectelor. Utilizarea acestei metode a fost determinată și de lipsa unor informații în varianta tipărită cu privire la unele evenimente.

În continuare, în cercetarea noastră vom puncta și asupra altor metode de cercetare, precum **metoda statistică** divizată în două etape: a) de culegere a datelor de interes, astfel fiind studiate diverse documente statistice obținute prin sondaje sociologice și b) de analiză a datelor obținute prin utilizarea unor procedee cantitative de prelucrare a informațiilor. Aplicarea acestei metode ne permite să determinăm interdependența dintre autoritățile publice și persoanele fizice sau juridice în procesul de realizare a politicilor de protejare și valorificare a patrimoniului cultural național, calcularea procentajului etc.

Prin metoda statistică se definesc perioadele și elementele de patrimoniu cultural național care se află pe lista UNESCO. Investigațiile au determinat că în perioada anilor 2000 – 2010 autoritățile publice nu s-au implicat, practic, în promovarea patrimoniului cultural la nivel național sau regional. Abia după anul 2010 atestăm intervențiile autorităților publice în special pe domeniul patrimoniului cultural imaterial, inclus ulterior pe listele UNESCO, prin organizări de festivaluri locale, naționale și internaționale, utilizând diverse metode de promovare a simbolurilor culturale imateriale precum: a Colindului de ceață bărbătească și a Sărbătorii Mărțișorului. Metoda permite elucidarea gradului de contribuție a autorităților publice locale, a regiunilor în care cel mai activ au fost promovate simbolurile naționale alte aspecte de interes pentru investigația realizată.

La fel, metoda statistică ne-a permis să conchidem că pe domeniul patrimoniului cultural imobil implicările autorităților publice pentru protejarea și valorificarea acestuia, de asemenea, au început după anul 2010. Astfel, poate fi apreciată contribuția administrației publice la restaurarea monumentelor de istorie și arhitectură precum Cetatea Sorocă, Patrimoniul istorico-arhitectural Conacul „Manuc Bey”, Rezervația cultural-naturală „Orheiul Vechi” ș. a.

Metodă instituțională se aplică pentru a exprima principalele activități desfășurate de autoritățile administrației publice privind protejarea și revitalizarea patrimoniului cultural național în perioada tranziției.

Agregarea acestor abordări, împreună cu analizele centrate pe relații cantitative, este făcută cu intenția de a găsi subiectivitatea dincolo de multitudinea constrângerilor obiective ale standardizării metodologice [9, p. 11].

În rezultatul aplicării metodelor menționate, au fost determinate modalitățile după care funcționarii publici din cadrul administrației centrale de specialitate, de comun cu mediul academic, au clasificat și clasat bunurile atribuite patrimoniului cultural național. Totodată, a fost posibilă realizarea unei analize complexe a cadrului normativ legal-național și internațional aplicat de administrația publică în vederea protejării patrimoniului cultural. În același context, a fost stabilit gradul de eficiență a serviciilor publice și a parteneriatului public-privat aplicate de către autoritățile publice pe dimensiunea protejării și promovării patrimoniului cultural al țării pe plan intern și extern.

Metodologia propusă de a cerceta activitatea administrației publice legată de elaborarea politicilor de protejare și revitalizare a patrimoniului cultural este în măsură să ofere răspunsuri la următoarele întrebări: a) care dintre factorii subiectivi existenți într-o realitate dată constituie o bază suficientă pentru eficientizarea activității administrației publice la nivel central și local în domeniul promovării politicilor de protejare și revitalizare a patrimoniului cultural național; b) care sunt tipurile de servicii existente și necesare a fi implementate la nivelul administrațiilor publice locale pentru protejarea patrimoniului cultural național; c) în ce măsură transferul unor responsabilități structurilor administrației publice locale sunt în concordanță cu capacitățile și resursele locale (dotarea tehnico-informațională, calificarea personalului în domeniul patrimoniului cultural, care este suportul social pentru dezvoltarea politicilor în această direcție etc.); d) în ce măsură resursele legale, financiare și umane sunt valorificate la justa valoare.

Astfel, investigația realizată a permis: studierea și prezentarea caracteristicilor actuale ale patrimoniului cultural din Republica Moldova și activităților autorităților publice pentru implementarea politicilor de protejare a acestuia; analiza activității instituției administrative de specialitate surprinzând raporturile sale cu sistemele de putere, cu forțele economice care o influențează și cu politicile, strategiile pe care se

sprijină; relevarea forțelor ce induc o schimbare sau care opun rezistență în organizarea și funcționarea eficientă a acestei instituții; punerea în evidență a factorilor de natură socială, economică, psihologică care influențează activitatea administrației publice pentru a putea formula direcțiile de perfecționare a politicilor de protejare și promovare a patrimoniului cultural național, în funcție de originea, intensitatea și direcția lor; identificarea cerințelor mediului social în care acționează administrația publică și capacitatea de adaptare a acesteia; analiza priorităților formulate în programele de activitate ale administrației publice și nevoile cetățenilor, deoarece interesele celor două părți de multe ori nu coincid, lucru care poate să devină sursă a dezamăgirii.

În contextul celor expuse, consemnăm că complexitatea cadrului metodologic utilizat pe parcursul elaborării prezentului studiu, realizat la intersecția mai multor domenii, asigură o dezvoltare mult-aspectuală a argumentelor invocate.

BIBLIOGRAFIE

1. Balinschi A., Metodologia cercetărilor științifice în economie, Bălți, Ed. „Marketing Plus”, 2015.
2. Parlăgi A. P., Tehnici și metode ale adoptării deciziei publice (suport de curs), București, Ed. Pro Universitatea, 2013.
3. Decision theory. A brief introduction, Stockholm, Department of Philosophy and the History of Technology Royal Institute of Technology, 2005.
4. Teoria cunoașterii științifice, București, Ed. Academiei Române, 1982.
5. Shannon C., A Mathematical Theory of Communication. În: Bell System Technical Journal, nr.7 și nr.10, SUA, 1948.
6. Oroveanu M.T. Introducere în știința administrației de stat, București, Ed. Enciclopedică Română, 1975.
7. Țapoc V., Capcelea V., Cercetarea științifică, Chișinău, Ed. Arc, 2008.
8. Agabrian M. Analiza de conținut, București, Ed. Polirom, 2006.
9. Sandu D. Spațiul social al tranziției. Iași, Ed. Polirom, 2000.

ASPECTE COMPARATIVE ALE IMPLICAȚIEI DECIZIEI ADMINISTRATIVE ÎN PROCESUL DE GUVERNARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Diana CHIRIAC,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article includes reflections on decision-making process and citizen participation during democratization in Poland.

Keywords: *democratization, public administration, decision making process, administrative decision.*

Procesul de luare a deciziilor în Polonia este considerat drept unul cognitiv, care are ca rezultat alegerea unui mod de acțiune între mai multe posibilități alternative. Decizia este procesul de identificare și alegere a alternativelor bazate pe valorile și preferințele factorilor de decizie, angajate în norme juridice și principii fundamentale, cu sau fără implicarea cetățenilor.

În conformitate cu tipologia sistemelor politice, Polonia se situează printre țările democratice liberale împreună cu Estonia, Republica Cehă, Lituania etc. Totodată, conform măsurării „Libertatea în lume”, Polonia este exemplu de democrație consolidată [4]. Deși astfel de măsurători nu sunt complet exacte, majoritatea dintre ele plasează Polonia printre cele șapte exemple de democrații consolidate din Europa Centrală și Europa de Est, deși tendințele din ultimii ani sunt mai mult negative decât pozitive. Dar trebuie să ținem cont de faptul că, pe lângă o democrație consolidată pentru stabilitate politică, ar mai fi necesar să se ia în considerare incluziunea, capacitatea de a include cetățenii în luarea deciziilor și eficiența sistemului politic, adică și capacitatea acestui sistem politic pentru a rezolva problemele, a lua decizii și a le pune în aplicare. În acest sens, în tabelele de mai jos este reprezentat nivelul de implicare a cetățenilor în procesul decizional pe țări. Astfel, reieșind din datele prezentate, constatăm că în Polonia, în pofida procesului haotic de democratizare, participarea, consultarea și informarea cetățenilor este la nivelul cel mai înalt [5].

Majoritatea populației din Polonia consideră reformele realizate ca cel mai mare succes al transformărilor politico-economice din ultimele decenii. Spectrul de treburi publice și responsabilitatea legată de ele se extind succesiv. Aproximativ o jumătate din fondurile publice din Polonia sunt repartizate administrației publice locale sau unităților care le sunt subordonate. Acest fapt demonstrează rolul și importanța administrației publice locale în Polonia. Administrația publică locală este un instrument de bază în procesul descentralizării statului polonez. Funcționarea administrației publice locale este bazată pe două principii - de subsidiaritate și suport financiar adecvat, care este alocat de administrația de stat, al doilea se referă la delegarea competențelor între nivelurile administrației publice locale. Aceste principii au fost înscrise în Constituția Republicii Polonia și semnifică faptul că administrația de stat este obligată să delege competențele ce revin administrației publice locale [1, p. 3].

Asumarea eficienței politice în procesul decizional este o procedură stabilă, în care existența statului de drept este unul dintre elementele-cheie ale unei stabilități democratice. Cu toate acestea, democratizarea este cu siguranță un proces de schimbare politică, în vederea consolidării procedurilor și valorilor regimului democratic în stat și societate [2, p. 73].

După 1989, Polonia a intrat pe calea schimbării politice numită drept - democratizare. Este vorba despre primele etape, eroziunea regimului și tranziția. Dar consolidarea soluțiilor democratice este încă în plină desfășurare. Acestea trebuie să fie acceptate, în mod voluntar, de către toți indivizii și grupurile înscrise în exercitarea democratică a puterii.

Înainte de a putea discuta despre consolidarea democrației, trebuie ca cel puțin trei condiții de bază să fie îndeplinite. Prima este existența unei țări, deoarece altfel nu pot fi organizate alegeri libere și nu poate fi asigurată respectarea drepturilor omului. A doua condiție este că nicio democrație nu poate fi consolidată înainte de încheierea procesului de tranziție democratică. A treia condiție ține de finalizarea tranziției democratice și, anume, asigurarea alegerilor libere, generale și democratice [6].

e-Participation Index:

Refers to the willingness, on the part of the government, to use ICT to provide high quality information (explicit knowledge) and effective communication tools for the specific purpose of empowering people for able participation in consultations and decision-making both in their capacity as consumers of public services and as citizens.

e-information:

The government websites offer information on policies and programs, budgets, laws and regulations, and other briefs of key public interest. Tools for disseminating of information exist for timely access and use of public information, including web forums, e-mail lists, newsgroups and chat rooms.

e-decision making:

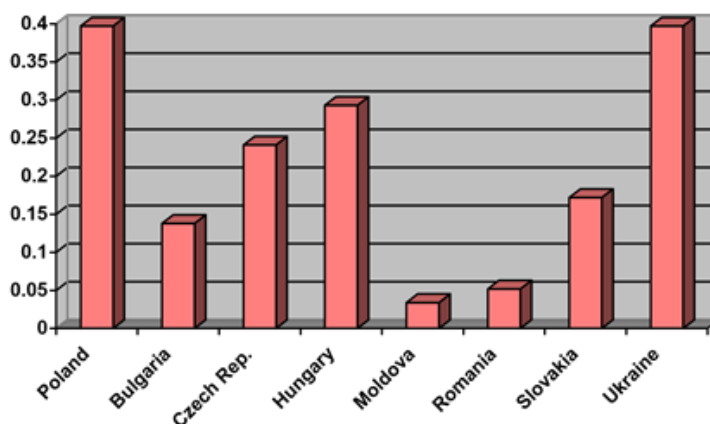
The government indicates that it will take citizens input into account in decision making and provides actual feedback on the outcome of specific issues.

e-consultation:

The government website explains e-consultation mechanisms and tools. It offers a choice of public policy topics online for discussion with real time and archived access to audios and videos of public meetings. The government encourages citizens to participate in discussions.

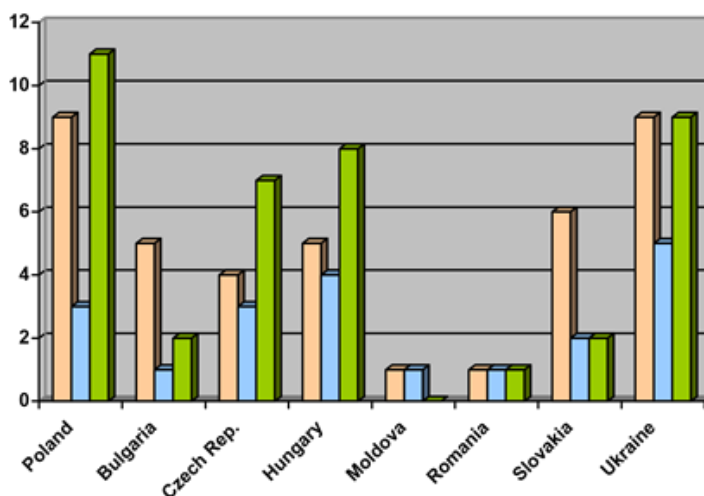
6.2 e-Participation

e-Participation Index



Source: United Nations – World Public Sector Report 2003 d

e-information e-decision making e-consultation



Source: United Nations – World Public Sector Report 2003 d

În multe cazuri, asigurarea alegerilor libere, generale și democratice a devenit ceva evident, iar guvernele de facto nu aveau o putere reală de decizie care, în ciuda instituirii alegerilor democratice, a rămas în mâinile foștilor conducători. Astfel, procesul decizional și deciziile adoptate nu corespundeau cerințelor și normelor legale. A treia condiție a consolidării democratice este, prin urmare, instaurarea unei guvernări democratice [3]. Or, în concluzie, accentuăm că în Polonia, toate transformările politico-administrative sunt orientate prin intermediul acțiunilor structurale și funcționale, pentru dezvoltarea unui act de guvernare eficient, proces decizional transparent și echitabil, cu implicarea cetățenilor. Adică, procesul decizional și interesul public se completează reciproc, orientate spre actul decizional.

BIBLIOGRAFIE

1. Lecții europene. Experiența Poloniei și oportunități pentru Moldova. Culegere de analize de politici publice. Chișinău: Editura ARC, vol.2, 2007, 88 p.
2. Modele de succes în guvernământul local din Polonia. Coord. Wojtek Marchlewski, Liubomir Chiriac, Pawel Tomczak. Chișinău, 2007, 152 p.
3. Public administration in Poland. Towards “glocal” administration Training seminar 5-6.10.2001. http://www.ccmareme.cat/ARXIOUS/2008/SRE/SRE/GLOCAL/glocal_text_final_Poland.pdf, (accesat la 28.02.2019).
4. Sistemul juridic din Polonia. https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-pl-maximizeMS-ro.do?member=1, (accesat la 25.02.2019)
5. World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads. United Nations New York, 2003. <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2003.pdf>, (accesat la 28.02.2019).
6. Zybała A. Public administration reforms in Poland.In: 25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 region, Brno, 2017.http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kppb/katedra/sklad/Documents/Public%20administration%20reforms%20in%20Poland_2017.pdf, (accesat la 28.02.2019).

ALEGERILE PREZIDENȚIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI IMPACTUL ASUPRA OPȚIUNILOR DE POLITICĂ EXTERNĂ

Cătălin-Gabriel DONE,
*masterand, Școala Națională de Studii Politice și Administrative,
București, România*

SUMMARY

Les relations entre la République de Moldova et ses partenaires extérieurs, passés ou présents, ont connu des hauts et des bas au cours des 10 dernières années. Dans la société moldave, le discours sur la politique étrangère repose sur la légitimité du Parlement, tandis que l'institution du président tente de réformer le système des décideurs.

La cohérence des relations extérieures de la Moldavie est fragile, car le pays est dirigé par des hommes politiques qui ne partagent pas les mêmes points de vue, le pays a été une balance entre la Russie et l'UE. Dans cet article, j'examine le rôle des institutions dans le processus décisionnel des affaires étrangères et la légitimité de l'institution légale, afin de déterminer les vulnérabilités internes des perspectives des affaires étrangères moldaves.

J'explore également les relations de pouvoir institutionnelles après les dernières décisions de la Cour Constitutionnelle sur le mandat présidentiel et ses conséquences sur les affaires intérieures.

Keywords: *politique étrangère, Russie, Moldavie, l'UE, Cour Constitutionnelle.*

Republica Moldova, la fel ca alte republici ex-sovietice, beneficiază de un regim politic semiprezidențial. Conform deciziei Curții Constituționale din 2016, s-a decis ca Președintele Republicii să fie ales în mod direct de către cetățeni, renunțându-se, astfel, la forma parlamentară a republicii. Cercetătorul Maurice Duverger afirmă că „sistemele semiprezidențiale conferă o separare suplă a puterilor în stat” [4]. Suntem de părerea că administrația centrală a Republicii Moldova este o unitate executivă bicefală, Președintele și Guvernul împărțindu-și prerogativele constituționale.

În cazul Președintelui, textul constituțional stipulează în articolul 86 faptul că Președintele este autoritatea împuternicită să negocieze și „să încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova” [5], însă este sub controlul Parlamentului Republicii, organul față de care Președintele poartă răspunderea acțiunilor sale.

Astfel, identitatea regimului politic semiprezidențial capătă o valență extrem de importantă în contextul construirii politicii externe a statului, separarea puterilor într-o independență absolută creată de către parlamentarism și prezidențialism [6, p. 217]. Nu se poate plia pe construcția semiprezidențialismului, acesta din urmă necesitând o coabitare perpetuă și continuă între reprezentanții executivului.

Deci, politica externă nu este, conform textului legii supreme, atributul exclusiv al Președintelui, acesta fiind obligat să-și împartă atribuțiile cu Guvernul care, în concordanță cu articolul 96 din Constituție, este responsabil de înfăptuirea politicii externe, bazându-se pe un program de guvernare votat de către Parlament.

În acest context, Republica Moldova posedă o politică externă minoră, disensiunile dintre ramura executivă și legislativă periclitând coerența guvernării politicii externe, periclitând, astfel, poziția statului în raport cu întreg sistemul internațional, în general, și cu cel european, în particular.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova a fost protagonistul alegerilor desfășurate pe teritoriul republicii. În anul 2000, iar mai apoi în 2016, judecătorii constituționali au stabilit modalitatea de alegere a Președintelui statului. Ținând cont de faptul că este unanim recunoscut dreptul Curții Constituționale de a veghea la unitatea materială legală a statului și de a impune norme „de organizare și conducere a societății” [1, pp. 117-118], casarea propriilor decizii și aplicarea unor noi norme constituționale care pot provoca prejudicii ansamblului de norme legale ale statului a reprezentat o provocare imensă caracterului statului de drept din Republica Moldova,

constituționalitatea fiind condiția primă și optimă pentru funcționalitatea sistemului de drept al statului.

În anul 2000, Parlamentul Republicii Moldova, prin decizia 1115-XIV hotărăște ab initio să nu dea curs referendumului consultativ din 23 mai 1999, modificând conținutul articolului 78 din Constituție. Astfel, în urma amendării Constituției și validării noii forme de către Curtea Constituțională, Președintele Republicii urma să fie ales de către Parlament [2]. În acest sens, blocul constituțional a introdus prin deciziile Curții Constituționale Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem, fiind legitimat direct prin votul popular.

Timp de șaisprezece ani, Republica Moldova a funcționat după principiul parlamentarismului, traversându-se cea mai anevoioasă perioadă din existența statală, crizele politice perpetuându-se, iar instabilitatea politică fiind caracteristica fundamentală a societății moldovenești.

În anul 2015 fracțiunea PLDM din Parlamentul Republicii a sesizat Curtea Constituțională cu privire la încălcarea de către legislatura 2000-2004 a procedurilor constituționale privind amendarea legii supreme, în speranța împiedicării perpetuării crizelor politice iremediabile, dar și din considerente de ordin politic și strategic – care se vor dovedi dezastruoase pentru guvernarea Republicii și pentru relația Președinte - Parlament, perioada 2016-2019 fiind una a tensiunilor politice.

Astfel, conform considerațiilor de fapt, fracțiunea PLDM învedera Curții faptul că Legislativul a adus grave atingeri ordinii constituționale, orice modificare a legii fundamentale „fără consimțământul poporului, care, potrivit articolului 2 din Constituție, este suveranul puterii de stat” [3] fiind considerată o încălcare a principiilor democratice de guvernare.

Începând cu anul 2016, și Președintele este ales direct, prin sufragiu universal. Astfel, lupta pentru putere din interiorul administrației centrale, dar și conflictele instituționale de natură constituțională periclitează coerența politicii externe a Republicii Moldova, țara împărțindu-se între proeuropenism și pro-eurasianism.

În luna noiembrie a anului 2013, fostul Prim-ministru al Republicii Moldova, Iurie Leancă, declara la conferința de presă a Summit-ului de la Vilnius că este mândru de faptul că Moldova a pășit pe drumul european, odată cu semnarea Acordului de Asociere la Uniunea Europeană.

Practic, Moldova a fost beneficiarul net al asocierii cu comunitatea europeană, în ciuda presiunilor exercitate de Federația Rusă asupra decidenților politici de la Chișinău și ignorând situația complicată din Ucraina.

Așa se face că imediat după parafarea acordului, Guvernul Republicii Moldova a început o serie de reforme care vizau economia, dezvoltarea regională, dar și legislația internă menită să asigure o mai mare solidificare a statului de drept, așa cum reiese din prevederile Acordului de Asociere. Moldova și-a luat angajamentul să lupte proactiv pentru eradicarea corupției și a crimei organizate [7], însă rezultatele se lasă așteptate și astăzi, chiar dacă comunitatea europeană și-a respectat, în mare, toate angajamentele față de Moldova, cea mai mare concesie pe care autoritățile de la Bruxelles au făcut-o față de moldoveni/români este reprezentată de decizia de a ridica vizele de călătorie intercomunitară pentru toți cetățenii Republicii Moldova. Acest lucru a fost catalogat de unii ca fiind un abuz de drept din partea Comisiei Europene, însă chiar dacă a fost așa, acest lucru a fost necesar pentru a da un semnal clar autorităților de la Chișinău că Europa este gata să sprijine oricând Moldova pe drumul său spre aderare, doar Chișinăul trebuie să se oprească din a mai oscila între Europa și Rusia.

Este adevărat că în ultima vreme acțiunile anticorupție s-au intensificat și are loc procesul de europenizare juridică în conformitate cu acquis-ul UE, însă este necesar ca faptele de mare corupție să fie anchetate și condamnate în spiritul principiilor internaționale privind lupta împotriva corupției.

La nivelul societății academice, este recunoscut faptul că Moldova reprezintă povestea de succes a asocierii cu UE, „țara fiind cea mai evoluată dintre membrii Parteneriatului Estic” [8, pp. 161-182], însă povestea poate lua o turnură neașteptată, ținând cont de viziunea actualului Președinte al Republicii, dar și de lipsa de reacție a societății atunci când instituțiile statului derapează de la ordinea constituțională, cetățenii devenind, astfel, un accipiens al abuzului, sub orice formă s-ar manifesta acesta.

Alinierea legislației și a practicilor politice din Republica Moldova la standardele internaționale, dar și adoptarea unei părți a legislației europene s-a făcut la nivelul „guvernanței ierarhice” [8], fapt ce a deranjat cercurile puterii de la Moscova, simțind, practic, o amenințare venită din partea Occidentului.

Alegerea lui Igor Dodon în funcția de Președinte al Republicii Moldova a creat o speranță la Kremlin, crezându-se într-o îndepărtare consistentă de Uniunea Europeană și o tot mai bună și aprofundată relație cu Uniunea Vamală Euroasiatică, însă majoritatea parlamentară de la Chișinău a hotărât să păstreze acquis-ul comunitar ca reper de bună guvernare, ceea ce conferă Guvernului pro-european o mai mare legitimitate în afara granițelor țării [8].

Chiar dacă Președintele Moldovei și-a expus public poziția prorusească, atât în campania electorală, cât și imediat după preluarea mandatului, dar și în timpul acestuia, încercările acestuia de a apropia țara de Uniunea Vamală au fost soldate eșecului.

Cu toate că moldovenii/românii au votat decisiv în favoarea programului PSRM, atât la alegerile parlamentare din 2014, cât și la scrutinul prezidențial, percepția acestora față de intențiile Rusiei și de interesele acesteia în Moldova este una mai degrabă negativă, din punctul meu de vedere acesta fiind paradoxul comportamentului electoral al cetățenilor Republicii Moldova. Conform ultimilor studii, raportul încrederii în principalii parteneri ai Moldovei este net favorabil UE. Practic, moldovenii/românii conștientizează faptul că Federația Rusă contribuie foarte puțin, aproape deloc, la dezvoltarea țării, interesele Kremlinului fiind de multe ori contrare intereselor Moldovei, Rusia dorindu-și să păstreze țara subdezvoltată, astfel putând manipula mult mai ușor elita politică, dar și cetățenii, să acționeze în sensul satisfacerii intereselor de politică externă rusești.

Am putea adăuga ca sursă a neîncrederii populației Moldovei în Rusia, pe lângă conflictul transnistrean și prezența trupelor armatei rusești pe teritoriul republicii, problemele apărute în economia statului datorită separatiștilor de la Tiraspol, care, susținuți de armata rusă, produc găuri în bugetul de stat al Moldovei, prin neplata facturilor la energie, dar nu numai. Mai mult, ingineria producerii de energie electrică în teritoriul separatist și vinderea către centru a acestuia la suprapreț, se adaugă listei de motive pentru care Rusia nu este văzută cu ochi buni în rândul moldovenilor/românilor.

Concluzii. Urmărind parcursul european al Republicii Moldova, de la accederea în Parteneriatul Estic și semnarea Acordului De Asociere cu Uniunea Europeană, putem observa că la Chișinău s-a format o oarecare loialitate față de comunitatea europeană, contrar voinței populare exprimate prin vot.

Cu un Președinte care se încapățânează să rupă Moldova de partenerii europeni și să îngreuneze relațiile cu partenerii occidentali, Moldova pare condamnată să joace în continuare un joc de sumă nulă, totul în dauna propriilor cetățeni.

Riscând să se autoizoleze, Moldova nu are prea multe opțiuni în ceea ce privește perspectivele politicii sale externe, Rusia părând prea amenințătoare la adresa statalității Moldovei, în timp ce integrarea europeană pare un vis frumos în contextul incapacității clasei politice de a rezolva problema transnistreană și de a da coerență actului guvernamental.

În prezent, Moldova pare hotărâtă să nu se abată de la drumul spre integrarea europeană, însă lucrurile se pot schimba rapid, PSRM-ul mizând pe jocurile murdare din interiorul coalițiilor proeuropene, dar și pe o societate civilă slabă, aproape neexistentă, ce nu reprezintă o voce articulată în palierele societale moldovenești. România reprezintă principalul aliat și partener al Republicii Moldova, pe de-o parte, datorită calității de membru al UE, iar pe de altă parte, datorită intereselor strategice ale României în Moldova și în regiune.

În ceea ce privește aderarea la Uniunea Vamală Euroasiatică, perspectivele nu par a fi de luat în seamă, un astfel de proiect neavând susținere în rândul populației, iar lucrul acesta poate cântări foarte mult în decizia politicianilor, mai ales după evenimentele din 2009.

Cu toate acestea, Chișinăul pare să fi făcut cele mai mari progrese în materie de reforme instituționale dintre cele șase state-membre ale Parteneriatului Estic, chiar dacă percepția publică este contrară și chiar dacă susținerea față de o eventuală integrare europeană nu este una la fel de mare ca în Georgia, spre exemplu. Mai mult, Republica Moldova poate fi considerată povestea de succes a politicii europene în vecinătatea sa.

BIBLIOGRAFIE

1. Drăganu, Tudor. Drept constituțional și instituții politice: tratat elementar. București: Lumina Lex, 1998, pag. 117-118.
2. Парламент Республики Молдова. ЗАКОН nr. 1115 от 05.07.2000 о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова, 2000.
3. Parlamentul Republicii Moldova - Frațiunea PLDM. „Sesizare privind interpretarea art. 135, alin. (1), lit. c), coroborat cu art. 141, alin. (2) din Legea Supremă, exercitarea controlului constituționalității și declararea neconstituțională a unor prevederi din Legea 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, în partea ce ține de încălcarea procedurii de adoptare stabilite de normele constituționale și legale”, 2015. În: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=sesizari&docid=373>.
4. Douverger, Maurice. 1980. „A New Political System Model: Semi-presidential Government”. *European Journal of Political Research* 8 (2).
5. Curtea Constituțională a Republicii Moldova. Constituția Republicii Moldova, 1994.
6. Gohin, Olivier. *Droit constitutionnel*. Paris: LITEC, 2010, p. 217.
7. Comisia Europeană. „Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și comunitatea europeană a energiei atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte”, 2013.
8. Rotaru, Vasile. „The Republic of Moldova - between European aspirations and russian interests”. În *The Eastern Partnership - A Turning Point in EU-Russia Relations?*, pag. 161-82. București: Editura Militară, 2018.

CULTURA ORGANIZAȚIONALĂ ÎN CADRUL SECRETARIATULUI PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA

Natalia ROȘCA,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Organizational culture has a special role as a leading cause of performance of the public authority, in the process of metamorphoses that takes place in contemporary In this context, organizational culture represents an essential quality in appearing and development of a new way of designing the administrative environment and reacting to intra and extra-organizational factors. In the last decades, the concept of organizational culture has been studied as an explanatory factor for a large number of phenomena, processes, and content specific to organizations. The present research aims to contribute to the specialties literature by presenting the cultural profile of the Parliament Secretariat of the Republic of Moldova.

Keywords: culture, organizational culture, methodology of organizational culture, changing of organizational culture, cultural patterns, values, meanings, behaviours.

Cultura organizațională este cea care conferă personalitate și identitate unei organizații. Este recunoscută ca unul din factorii importanți care își pun amprenta asupra modului de funcționare a organizației, precum și a performanțelor acesteia, indiferent de domeniul în care activează: public sau privat.

Orice organizație sau autoritate publică are o cultură proprie, care reflectă istoria ei, modul de abordare a problemelor, practicile de conducere a activităților etc. Cultura organizațională poate și trebuie definită doar plecând de la om, deoarece fondatorii și purtătorii culturii organizației sunt oamenii. Personalitatea și imaginea oricărei organizații este creată de oamenii care o compun. Fiind parte componentă – oamenii - cu propriile idei și sisteme de referință își propagă convingerile, asimilând obiceiurile și practicile existente în cadrul organizației. Din acest amalgam de convingeri, idealuri, comportamente și limbaje se naște cultura fiecărei organizații. Sistemul de simboluri, tradiții, ritualuri, valori și norme de comportament împărtășite de cea mai mare parte a personalului unei organizații, modul de gândire și de acțiune, care stă la baza activității organizaționale, modalitatea de integrare internă și de adaptare la mediul extern sunt componentele care constituie cultura organizațională.

Totalitatea valorilor și conceptelor, a modurilor de gândire și comportament, acceptate într-o organizație și care reprezintă cultura organizației, devin o dominantă a gândirii grupului uman. Membrii organizației influențează cultura acesteia, iar cultura își pune amprenta, în mod semnificativ pe comportamentul și atitudinile membrilor săi.

Ca și individul care se manifestă în societate, punându-și în valoare personalitatea, la fel și organizația sau autoritatea publică, prin cultura sa organizațională își conturează identitatea și oferă înțelesuri tuturor activităților și proceselor instituționale.

Cultura organizațională reprezintă unul dintre conceptele importante care s-au instituit relativ recent și au influențat de o manieră semnificativă modul de gândire și acțiune al cercetătorilor, al managerilor, al specialiștilor din diverse organizații din toate zonele lumii. Acest interes a crescut exponențial, ca urmare a presiunilor venite din interiorul și exteriorul organizațiilor, presiuni ce solicitau o cunoaștere mai bună și o amplificare a competitivității organizațiilor și componentelor acestora pentru a reuși să supraviețuiască și să se dezvolte în noile condiții [2; p. 25].

Interesul, pe care l-a generat cultura organizațională, a progresat treptat de-a lungul anilor, cunoscând o ascensiune rapidă, din momentul, în care a fost demonstrată influența acesteia asupra performanțelor și rezultatelor financiare ale organizațiilor.

Nu exista un consens în ceea ce privește definirea conceptului de cultură organizațională, diversitatea definițiilor oferite culturii organizaționale derivând din multitudinea perspectivelor din

care acesta a fost analizat: perspectiva sociologică, antropologică, instituționalistă, neinstituțională, individualistă, holistă etc.

Considerat autorul cu cele mai importante contribuții teoretice în cercetarea culturilor organizaționale, Geert Hofstede, definește cultura ca fiind „o programare mentală colectivă care diferențiază membrii unui grup sau o anumită categorie socială de membrii altor grupuri sau categorii sociale” [1; p. 209].

După Ovidiu Nicolescu și Ion Verboncu, cultura organizațională rezidă în ansamblul valorilor, credințelor, aspirațiilor, așteptărilor și comportamentelor conturate în decursul timpului în fiecare organizație, care predomină în cadrul său și-i condiționează, direct sau indirect, funcționalitatea și performanțele; este sistemul de valori, simboluri, convingeri, aspirații, așteptări, modalități de gândire și comportamentul acceptat de membrii organizației ca bază comună de acțiune [5; p. 25].

Într-o organizație, cultura influențează toate celelalte componente ale acesteia, precum și organizația văzută ca întreg. Cunoașterea și înțelegerea culturii organizaționale se poate dovedi foarte utilă, îndeosebi, pentru organizațiile din sectorul public, deoarece, datorită implicațiilor majore ale acesteia asupra atitudinilor, deciziilor și comportamentelor pe care angajații le adoptă, se creează premise pentru adoptarea unor practici eficiente de management al organizației, ceea ce inevitabil asigură succesul și performanța.

Însă performanța și succesul unei organizații depinde foarte mult și de calitatea conducerii acesteia. Astăzi, organizațiile din orice domeniu, mai cu seamă, cele din domeniul administrației publice, au nevoie de conducători cu clarviziune, siguri de ei, capabili să transforme cultura organizației pentru a o face mai competitivă.

Specialiștii au încercat să explice evoluția organizațiilor și succesul sau eșecul acestora prin intermediul diferiților factori, precum: structură organizatorică, evaluarea personalului, strategia organizației, sistemul decizional etc. Fiecare dintre aceste elemente se adresează unei mici părți din ansamblul de cauze ce-și pune amprenta asupra performanțelor unei organizații.

S-a evidențiat, că o problemă majoră în funcționalitatea organizațiilor îl reprezintă modul în care acestea sunt conduse - stilul de conducere care este adoptat. Un determinant major în viabilitatea și dezvoltarea competitivă a unei organizații îl reprezintă capacitatea liderilor de a construi o cultură organizațională puternică, bazată pe valori clare și care să fie orientate către performanță [4; p. 18].

Astfel, cultura organizațională și stilurile de conducere pot fi considerate ca forțe ale organizației. Referindu-se la conducere (stilul de conducere) E. Schein menționează că „... nu este altceva decât abilitatea de a citi, interpreta și a operaționaliza cultura organizațională, de a conduce organizația înspre cunoașterea propriei identități, de a determina colectivul să-și cunoască și posede forța” [5; p. 76]. Din această perspectivă, cultura organizațională și stilurile de conducere se prezintă ca factorii de succes ai organizației.

Relația dintre cultura organizațională și stilurile de conducere este una complexă. Reprezentând aspecte ale vieții organizaționale, între aceste două componente există legături deosebite. Liderii, prin intermediul stilului de conducere pe care îl adoptă, își exercită influența prin intermediul culturii organizaționale. În același timp, ei modelează și transformă această cultură. La rândul său, cultura organizațională modelează atitudinile și comportamentele liderilor, favorizând un anumit stil de conducere.

Acest mod de abordare este important, în contextul, în care organizațiile, în mod special cele care reprezintă administrația publică, au început să conștientizeze necesitatea sporirii rolului celor implicați în activitatea organizației, adică a angajaților. Ori aceștia sunt cei care determină semnificativ productivitatea serviciilor publice (sau produselor oferite) și gradul de realizare a obiectivelor stabilite de organizație. Eficacitatea și eficiența, în acest caz, sunt generate de stilul de conducere adoptat și de dorința celor care exercită conducerea de a fundamenta și dezvolta o cultură organizațională care reflectă corespunzător misiunea administrației publice și contribuie substanțial la îndeplinirea acesteia.

Este cunoscut faptul că una dintre resursele importante, de care dispune organizația, este resursa umană – oamenii. Stilul de conducere reprezintă modul în care se face apelul către oameni, către inima și gândurile lor. În acest sens, acțiunile liderului trebuie să fie pozitiv intenționate asupra modului de gândire și asupra normelor celor, pe care liderul dorește să îi influențeze. Deoarece,

angajații, ca și colectiv care are idei culturale comune, decide ce poate fi considerat oportun în stilul de conducere sau ce nu. Desigur, aceasta nu înseamnă că liderul trebuie să se supună strict unui anumit ansamblu de orientări sau că trebuie să demonstreze un stil aparte de comportament, ca prin acest mod, el să reprezinte valorile și idealurile colectivului. Liderul poate schimba acest ansamblu de orientări și valori, numai că această schimbare se produce treptat. Iar pentru ca, această schimbare să se producă este necesar ca liderul să ia în considerație resursa umană a organizației care are anumite idei, valori și preferințe.

În această ordine de idei, înțelegerea și cunoașterea culturii organizaționale a autorităților publice este esențială pentru a explica situațiile, procesele prin care se realizează adaptarea la condițiile de schimbare. O analiză a culturii organizaționale ar sugera modul în care ar trebui realizate transformările, nu doar la nivel instituțional, ci și în conștiința angajaților, deoarece, procesul de transformare este unul lent, în special, când sunt supuse schimbării mentalitatea oamenilor și sistemul de valori de care aceștia se conduc.

Societatea actuală se află sub semnul unor transformări de proporții, care solicită noi abordări în gândire și în practică. Reformele din administrația publică, precum și angajamentele asumate în vederea dezvoltării unor instituții democratice, conforme standardele Uniunii Europene, impun schimbări și la nivel de specific cultural din mediul administrativ.

Schimbările la nivelul societății presupun numeroși factori care obligă autoritățile publice să-și regândească și să-și restructureze activitățile, astfel, încât acestea să devină mai practice pentru a putea răspunde într-o manieră cât mai eficientă cerințelor, provocărilor și presiunilor existente. În cadrul acestor schimbări, cultura organizațională poate constitui un factor determinant al succesului autorităților din administrația publică.

Pentru a forma sau schimba cultura unei organizații este necesar de a efectua o cercetare calitativă a diferitelor aspecte culturale ce țin de funcționalitatea și evoluția organizației.

În demersul de evaluare a culturii organizaționale a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova am utilizat unul dintre cele mai cunoscute modele ale culturii organizaționale, propus de Charles Handy, care expune o interesantă clasificare a culturilor și anume: cultura de tip putere, de tip rol, de tip sarcină și de tip persoană. Acestea sunt mai degrabă modele ideale, în realitate, adesea întâlnindu-se o combinație dintre ele. Pentru a identifica principiile de bază ale funcționării organizațiilor, este necesar să cunoaștem aceste tipuri ideale.

Analiza aspectelor culturale ale acestei autorități publice s-a efectuat cu scopul de a se stabili ce tip de cultură predomină în cadrul autorității, precum și care ar putea fi modalitățile de modelare a acesteia.

Eșantionul cercetării l-au constituit funcționarii din cadrul Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova care activează în diferite secții, direcții și comisii parlamentare. Astfel, au fost chestionați funcționari din cadrul direcției: juridice; resurse umane, informațional-analitice, relații externe, servicii generale, administrative. De asemenea, au fost chestionați funcționari din cadrul comisiei: relații externe și integrare europeană, juridice, numiri și imunități, economie, buget și finanțe.

Volumul eșantionului. Au fost chestionați 52 de funcționari din numărul total de 327, din diferite secții, direcții și comisii parlamentare, în încercarea de a asigura o reprezentativitate cât mai mare. Chestionarele au fost completate în perioada decembrie 2018 - ianuarie 2019. În baza răspunsurilor oferite a fost elaborată o bază de date.

Metoda utilizată. Datele empirice utilizate în acest studiu au fost colectate prin interviuarea subiecților în baza unui chestionar (care a fost completat individual), adaptat la contextul administrației publice, după modelul elaborat de Charles Handy.

Întrebările și/sau afirmațiile folosite în chestionar au urmărit determinarea situației percepute la etapa actuală în cadrul autorităților publice versus starea dorită de către funcționari.

Eșantionul a avut următoarea structură: 1) Funcționari publici: de conducere – 5,8%; de execuție – 63,5%; funcționari în bază de contract – 30,8%. 2) Din punctul de vedere al nivelului studiilor: profesionale – 1,9%; licență – 25,0%; masterat – 67,3%; doctorat – 5,8%.

3) Din punctul de vedere al vârstei: până la 29 de ani – 25,0%; 30-39 ani – 46,2%; 40-49 ani – 17,3%; 50-59 ani – 11,5%. 4) Din punctul de vedere al sexului: feminin – 65,4%; masculin – 34,6%.

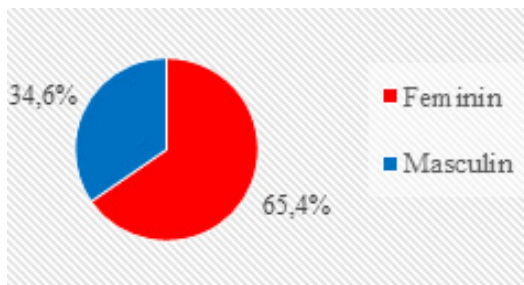


Fig. 1. Reprezentarea gender a funcționarilor.

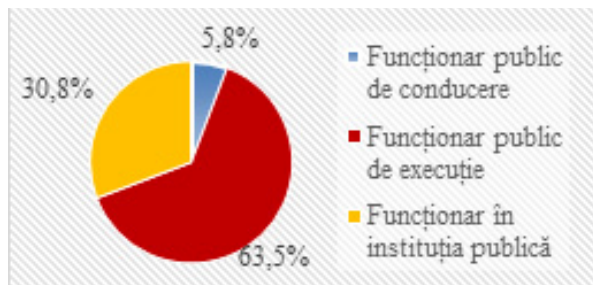


Fig. 2. Profilul funcționarilor.

Sursa: Elaborat de autor în baza rezultatelor chestionarelor.

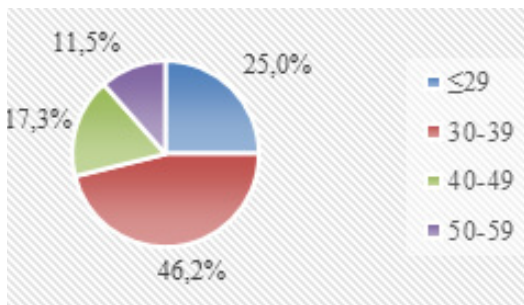


Fig. 3. Profilul de vârstă.

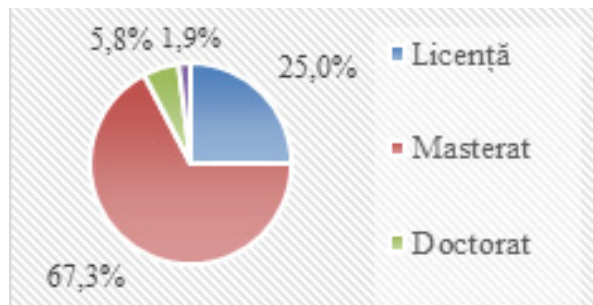


Fig. 4. Nivelul de studii al funcționarilor.

Sursa: Elaborat de autor în baza rezultatelor chestionarelor.

Studiul culturii organizaționale a Secretariatului Parlamentului a relevat că, cultura organizațională care predomină este de tip putere, însă cu puternice valențe ale culturii organizaționale bazate pe rol. Astfel, funcționarii din cadrul Secretariatului au apreciat conducerea ca fiind autoritar-paternalistă. Este exigentă în aprecierea subalternilor și în exercitarea controlului, de asemenea, față de cerințele care le înaintează angajaților. În același timp, se pune accentul pe rolul ce trebuie să-l îndeplinească fiecare funcționar, astfel, încât autoritatea să funcționeze ca un mecanism integru. Autoritatea managerului instituției nu derivă atât din calitățile personale ale acestuia, ci mai degrabă depinde de poziția pe care o deține pe scara ierarhică. Activitatea Secretariatului este divizată pe sectoare funcționale, specializate – comisii parlamentare, direcții, secții - fiind coordonată de un sistem de reguli și procedee, standarde de activitate, a căror îndeplinire trebuie să garanteze eficiența.

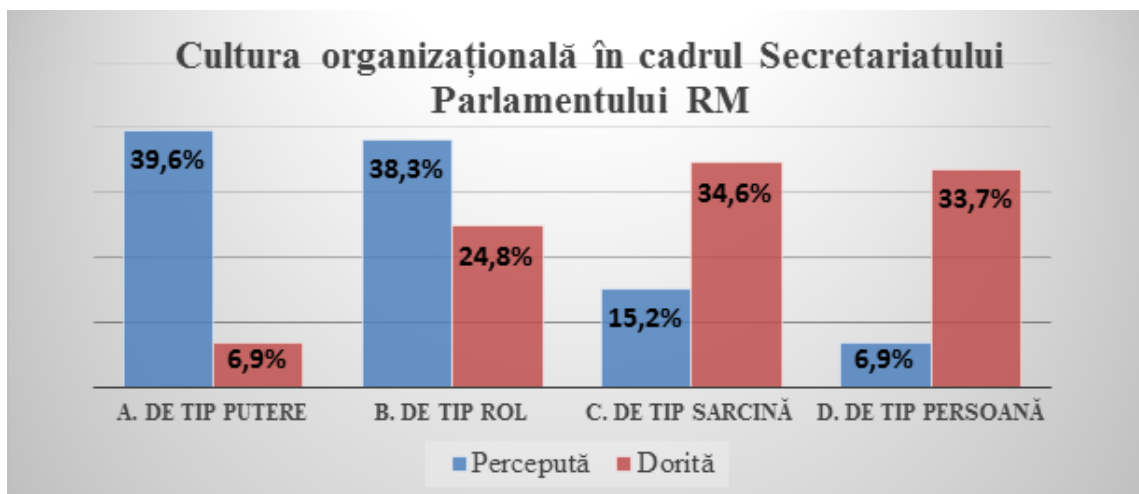


Fig. 5. Cultura organizațională în cadrul Secretariatului Parlamentului RM.

Sursa: Elaborat de autor în baza rezultatelor chestionarelor.

Referitor la tipul de cultură organizațională pe care îl doresc funcționarii s-a constatat că, cultura predominantă se dorește a fi de tip sarcină, ceea ce ar presupune ca funcționarii să se simtă parte a unei echipe, să realizeze sarcini în comun, contribuind, astfel, la atingerea unui deziderat al Secretariatului: cel de a constitui un model structural și funcțional, care ar răspunde necesităților de asistență ale Parlamentului în baza celor mai bune practici. Ca și în cazul realității percepute, realitatea dorită relevă faptul că, cultura dominantă – cea de tip sarcină - se dorește a fi suplinită cu accente ale culturii organizaționale de tip persoană. Astfel, funcționarii ar prefera să se acorde mai multă atenție talentului și competenței lor, să li se păstreze individualitate, să nu fie considerați doar niște angajați care se subordonează instituției și muncesc pentru a atinge obiectivele acesteia, ci să fie tratați ca niște profesioniști care reprezintă esența organizației.

Formarea culturii organizaționale este un proces complex și de durată. Există o serie de factori (liderii, cultura națională, valorile și tradițiile organizației, etc.) care contribuie la formarea culturii organizaționale. În demersul nostru ne-am propus să evidențiem motivele care împiedică formarea culturii organizaționale. Astfel, 32,7% sau 17 funcționari au indicat ca motiv principal - reorganizarea frecventă a instituției și fluctuația personalului, în timp ce 28,8% sau 15 funcționari au menționat că lipsa unei misiuni, a unor valori comune, care ar uni colectivul într-o echipă constituie impedimentul de bază în formarea culturii organizaționale.

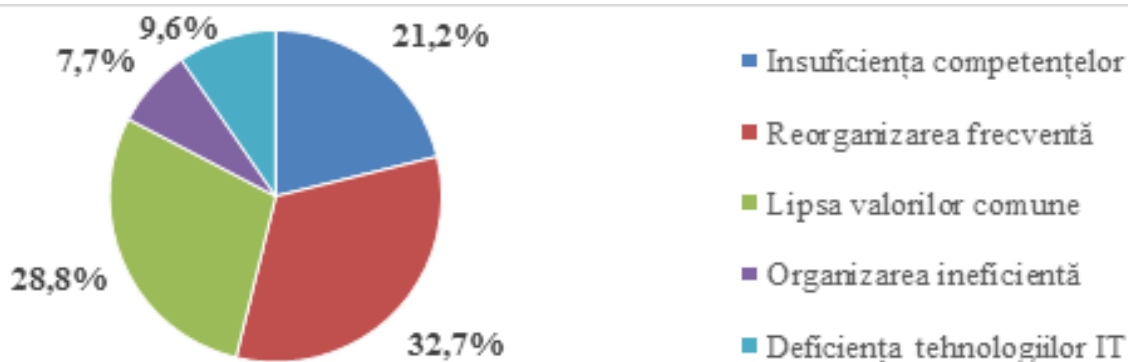


Fig. 6. Impedimente în formarea culturii organizaționale.

Sursa: Elaborat de autor în baza rezultatelor chestionarelor.

Prin demersul întreprins, am urmărit reliefarea unor aspecte importante și necesare în încercarea de a analiza, înțelege și explica realitatea culturală a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova. Ținem să menționăm că datele studiului, din considerentul eșantionului redus, nu reflectă opinia întregului corp de funcționari din cadrul Secretariatului, dar reprezintă, cel puțin, un set de indicii și recomandări care ar putea fi luate în considerație în procesul de reformare care derulează în această autoritate, mai ales, în condițiile în care urmează a fi numită o nouă conducere a Secretariatului Parlamentului.

Cultura organizațională este unul din factorii care își pun amprenta în mod vizibil asupra modului de desfășurare a activităților în cadrul unei autorități publice și asupra rezultatelor pe care aceasta le obține.

Analiza culturii organizaționale poate fi parte componentă a unei analize mult mai complexe a organizației. De exemplu, introducerea unor modalități sau a unui stil nou de conducere, a unor tehnologii inovatoare, a unor procese de reorganizare etc., trebuie precedată de un studiu detaliat al condițiilor din cadrul organizației, al gradului de acceptare al schimbărilor de către membrii săi, al oportunităților și amenințărilor mediului. Integrarea auditului cultural în analize diagnostice complexe ne permite nu numai să sesizăm ce schimbări sunt necesare, dar și cum trebuie ele să fie proiectate și care să fie metodologia de realizare efectivă a acestora [2; p. 4].

Ca rezultat al evaluării culturii organizaționale a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova, ajungem la concluzia că din considerentul în care, la moment, Secretariatul Parlamentului este supus unui proces de reformă internă, autoritatea fiind condusă de un Secretar general adjunct, sugestiv

ar fi pentru viitorul Secretar general să întreprindă măsuri care ar spori atașamentul față de autoritate și ar motiva angajații să se dedice mai mult intereselor acesteia. În contextul, în care Parlamentul este periodic supus reorganizării, ceea ce presupune o fluctuație a personalului, conducerea Secretariatului Parlamentului ar trebuie să elaboreze un mecanism care ar facilita integrarea rapidă a noilor funcționari.

Instituirea de către Secretariatul Parlamentului a unui mecanism care ar oferi oportunități de instruire și dezvoltare a abilităților și competențelor profesionale, precum și stimularea propriei dezvoltări a funcționarilor, prin aplicarea unor programe moderne de instruire ar spori angajamentul organizațional. Consolidarea interacțiunii dintre conducerea Secretariatului și funcționari, se realizează prin colaborarea cu aceștia în realizarea sarcinilor organizaționale. De asemenea, este dorită de către angajați adoptarea de către Secretarul general a unui stil de conducere participativ, tratare imparțială, corectă și echitabilă în relațiile interpersonale, asigurarea unui climat psihologic favorabil, fapt care ar asigura un atașament mai mare al funcționarilor față de instituția în care activează și ar constitui un factor motivator în realizarea eficientă a obiectivelor, ceea ce într-un final ar contribui la performanța Secretariatului.

BIBLIOGRAFIE

1. Hofstede G. Managementul structurilor multiculturale. București, 2006, 304 p.
2. Năstase M. Cultura organizațională și managerială. București: ASE, 2004. În: <http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/pagina2.asp?id=cap5> (vizitat 27.02.2019).
3. Năstase M. Cultura organizațională și managerială. București: ASE. 2004. În: <http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/pagina2.asp?id=cap5> (vizitat 27.02.2019).
4. Năstase M. Lider, leadership și organizația bazată pe cunoștințe. București: ASE, 2007, 449 p.
5. Nicolescu O., Verboncu I. Fundamentele managementului organizației. București: Editura Universitară. 2008, 416 p.
6. Stiluri, Metode și Tehnici de Conducere. Stiluri de management. În: <https://ru.scribd.com/document/73147340/Stiluri-Metode-Si-Tehnici-de-Conducere> (vizitat 27.02.2019).

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЭЛЕКТРОННЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

Анна АРТЭМЭНКО-ДИДЭНКО,
*магистрант, Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

SUMMARY

Modern information civilization is defined by many researchers as post-formational, that has changed the role and status of the state and public administration bodies in society. Today there is not a definitive model of information development of the system of state governance as a component of society. But in most countries of the world, a number of legal and organizational measures aimed at the formation and development of the information society and the transfer of active activity of state bodies into the virtual environment are carried out.

At the same time, the role and functions of the public administration bodies are changing. The first task in this situation is to establish the rules of information communication of all layers of society.

Keywords: *e-government, electronic regulations, information technology, departmental portal.*

Развитие информационной индустрии и новых информационных отношений во многом стимулировано общемировыми процессами в этой области - дерегуляцией рынка телекоммуникаций, приватизацией государственных операторов связи, созданием новых информационных конгломератов, включающих как средства доставки информации (кабельные и телефонные сети, спутники, компьютерные системы и т. п.) и др.

Современная стратегия доступа к услугам и информации строится на основе таких положений, как [2, 6]:

- открытость и интерактивность информационных сетей, обеспечение свободного доступа всех слоёв общества и представителей органов власти;
- ориентация на удовлетворение нужд;
- интеграция в европейские и мировые информационные сети.

Постепенно в мировой практике развития информационной сферы сложились четыре национальные организационные уровни, где ведущими являются сети системы государственного управления:

- локальные информационные сети на уровне региона;
- национальные информационные сети;
- информационная сеть, обеспечивающая обмен на межгосударственном уровне;
- глобальная информационная система.

Для реализации перечисленных уровней государство должно не только обеспечить возможности доступа к информационным сетям, но и обеспечить с их использованием возможность получения широкого выбора различных административных услуг. Для этого сфера законодательного регулирования должна обеспечить [1, 3]:

- определение условий развития информационной среды;
- внедрение информационных услуг на основе новейших технологий;
- установить открытый процесс привлечения к сотрудничеству всех заинтересованных;
- направлять создание свободного рыночного доступа, основанного на недискриминационных принципах.

Важной составляющей развития информационной среды является внедрение на их основе системы административных услуг и проведения соответствующей модернизации функций. Основой для этого должны быть определения понятия национального административного процесса и электронного административного регламента.

Вообще, под административным процессом предлагается понимать совокупность действий органов государственной власти при осуществлении их полномочий на основании закона или правового акта. Соответственно - под электронным административным регламентом подразумевают электронную форму реализации административного процесса с помощью информационно-коммуникационных технологий, которые обеспечивают выполнение органами государственной власти управленческого решения или предоставления государственной услуги в электронной форме.

Практическая реализация концепции электронного административного регламента, как показывает мировая практика, позволит автоматизацию процессов государственного управления и предоставления государственных услуг.

Реализация электронных административных регламентов предусматривает связывание воедино цель государственного управления, функции управления и порядок их выполнения. Обязательным условием является режим открытости информации. Одновременно, применение электронной формы административных регламентов даёт возможность получения текущей информации данных о всех действиях органов власти, процедуры, сроки и т. д. [3].

В свою очередь, при реализации электронных административных регламентов органы государственной власти должны учитывать следующие аспекты:

- последовательность действий и решений, необходимых для предоставления государственной услуги;
- перечень органов власти и должностных лиц, ответственных за совершение действия;
- необходимость формализации шаблонов документов, необходимых для осуществления публичной функции;
- возможность получения информации о ходе осуществления публичной функции.

Важным условием информатизации сферы государственного управления есть предварительная категоризация государственных услуг, процессов и регламентов. В свою очередь, это позволяет обеспечить:

- единый подход ко всем сторонам, которые привлечены к выполнению публичной функции;
- диалог между политическим, функциональным руководством государственного ведомства и специалистами по ИКТ;
- определение видов информационных технологий, которые потребуются для обеспечения функций государственного управления.

Для обеспечения развития и применения электронных административных регламентов, в первую очередь, необходимо провести автоматизацию деловых процессов органов власти на основе синтеза уже существующих административных регламентов и современных информационно-коммуникационных технологий. Начинать этот процесс возможно только при условии имеющейся общей технологической информационной инфраструктуры, включая:

- создание общей инфраструктуры интеграционного программного обеспечения, что обеспечит интеграцию уже существующих различных ведомственных систем и сетей;
- разработку единых методик описания и моделирования административных регламентов и процессов, которые будут отвечать, как минимум, европейской практике электронного правительства;
- разработку единых стандартов на представление информационных данных.

Анализ типового, обобщённого административного процесса позволяет выявить общие для многих регламентов и процессов государственного управления характеристики и идентифицировать основные базовые компоненты и сервисы, которые целесообразно реализовать централизованно. Для этого административные регламент и процесс могут быть разбиты на отдельные подпроцессы, операции и микрооперации (рис. 1).

Эта модель может быть использована в качестве основы для разработки различных типов государственных административных регламентов. Для этого следует применять соответствующие информационные технологии, которые обеспечат:

- работу ведомственного портала;
- управление контентом;



Рис. 1. Услуги, регламенты, подпроцессы, операции: иерархическая структура.

- управление отношениями с потребителями публичных услуг;
- взаимную интеграцию существующих информационных систем;
- поддержку процесса заполнения и работы электронных форм;
- цифровые архивы;
- подсистемы регистрации и авторизации граждан на получение услуг в электронной форме;
- технологии цифровой подписи.

Создание систем, обеспечивающих реализацию электронных административных регламентов, должно основываться на соответствующем подходе, который предусматривает: имеющуюся организационную структуру и модель деятельности органа власти, который будет представлять определение процедур, основных действующих лиц и их ролей в административных процессах [4, 5].

На начальных этапах разработки эти модели процессов могут носить достаточно общую, абстрактную форму. Но в итоге, предложенные технологические решения и стандарты данных для электронного административного регламента должны базироваться на:

- а) единой методике описания административных процессов и регламентов с учётом их дальнейшей реализации на основе использования информационных технологий;
- б) механизмах государственных стандартов, которые используют данные и информацию, требуемую в процессе предоставления государственных услуг, реализацию административных регламентов и межведомственное взаимодействие. В основе этих работ должно быть использование открытых стандартов государственных XML-схем документов;
- с) идентификации общего перечня технологических компонентов, обеспечивающих реализацию элементов инфраструктуры электронных административных регламентов в существующих информационных сетях;
- д) общих стандартах по архитектуре систем реализации электронных административных регламентов

Выводы. Понятно, что роль и статус государства в информационном обществе значительно меняется. Оно приобретает новые функции, в то время как другие её функции переходят в различные структуры. С переходом к информационному обществу, трансформации подлежит вся система государственного управления, государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления. С изменением статуса и роли государственной власти соответственно меняется и место госслужащего как в системе внутригосударственных, так и общественно-государственных отношений, которые при этом уже относятся к информационной среде. Для этого процессы реализации электронных административных регламентов необходимо рассматривать как в контексте системы «электронного правительства», так и в контексте предпосылок предоставления публичных услуг в электронной форме. Сама практическая реа-

THE CHALLENGES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE CONTEXT OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

*Elena-Manuela BOGHIAN,
candidate for Master's in Applied Cultural Analysis,
Lund University, Sweden*

SUMMARY

United Nations' Agenda 2030 envisions 17 goals to be achieved by a global community of 193 states. Collaboration between governments, NGOs and private businesses is essential in translating the development goals into policies and implementing change. The aim of this article is to reflect on the challenges of sustainable development partnerships between the public and the private sector. How are the Agenda 2030 partnerships different from previous public-private collaborations? Can profit and sustainability go together? And how can universal goals be translated in local contexts? Ethnographic research could bring an integrated perspective on these questions.

Keywords: *public-private partnerships, Sustainable Development Goals, SDGs, Agenda 2030, ethnography.*

„A successful sustainable development agenda requires partnerships between governments, the private sector and civil society”, says the 17th goal of Agenda 2030 [8]. Adopted in 2015 by the United Nations, Agenda 2030 represents a vision for sustainable development that the 193 member states have committed to. The vision contains 17 Sustainable Development Goals (SDGs) which aim to bring stakeholders across sectors together in order to tackle poverty, inequality and environmental concerns [9]. The need for the public and the private sector to collaborate is considered to be of extreme importance and the SDG „Partnerships for the Goals” is an open invitation for businesses to join Agenda 2030 for creating sustainable development. More so than the previous Millennium Goals, Agenda 2030 is formulated in such a way as to attract and be used as a tool for both governments and businesses, comprising goals, tasks and measurement tools. There are many incentives for private companies to get involved, such as new business opportunities, reliability of the supply chain, reputation-building and employee engagement [2, p. 590-591]. However some academics doubt that such partnerships could lead to improving life conditions and environmental protection, mainly due to an underlying conflict between commercial growth and sustainable development [3].

This article examines the collaboration paradigm opened by Agenda 2030 and considers some of the challenges posed by the partnerships between stakeholders from the public and the private sectors.

What is different about the Agenda 2030 public-private partnerships. While partnerships between the public and the private sectors are not something new, Agenda 2030 brings an innovative dimension for collaboration by acknowledging the role that private businesses have in societal change. Businesses are given the opportunity to tackle the negative externalities they have been associated with such as pollution or poor welfare for workers [2, p. 590] and take responsibility for sustainable development along with not-for-profit actors [4]. This raises questions as to how and if sustainable development can be enacted through these partnerships.

The concept of ‘sustainable development’ is widely used, yet it remains vague and dynamic, its meaning constantly changing [7, p. 150]. The UN definition outlines three main elements: „economic growth, social inclusion and environmental protection”, which are considered to be intertwined and critical to individual and social well-being [9]. Using this definition, we will move on to discuss some of the challenges that can appear when businesses and governments try to work together for sustainable development.

Challenge 1. Profitability vs. sustainability. Academia has generated different critical perspectives on the role that the private sector could have in sustainable development. Some scholars believe that getting companies involved in sustainable development is a contradiction in terms and express

concerns that companies will shift the agendas towards profit making to the detriment of sustainability. Anthropologist and attorney David Lempert criticizes Agenda 2030 for „promoting an agenda of globalization, urbanization and assimilation” [3, p. 118] which opposes the sustainability ideal of social inclusion. Even among the experts that support business involvement, some support a strong state intervention as a solution for regulating profit-making, while others contend that these partnerships should emphasize the commercial gain potential that SDGs hold for companies as an incentive for involvement [4, p. 331-332]. However, a Canadian study regarding SDG partnerships between public and private stakeholders, quoted by Kamphof [4, p. 332], shows that these partnerships can prove unproductive, and both businesses and citizens consider that governments are the ones who carry the main responsibility for the achievements of the SDGs.

The private and public sectors are bound to relate differently to Agenda 2030. Kamphof warns public actors to be mindful of the “double-hatted role of private-sector companies combining their ‘public’ shareholder role with lobbying interests and practices that run counter to sustainable development principles” [4, p. 327]. In this context, public sector actors need to be aware of the commercial agendas of companies and be prepared to discuss profit-making as well as being vigilant of subtle commercial agendas.

Challenge 2. Engaging businesses. The difference between the public and private stakeholders extends into the practical details of decision-making and action. Even after agreeing on how the business and public interests can be merged, cultural conflicts can appear because of the distinct organizational processes and structures. Each sector has specific procedures for engagement which can be overlooked by the other party. An example of such a challenge is the different perception of time. As Kamphof states, „time is a much scarcer resource for business than for government” [4, 332]. Business leaders might consider the complex, time-consuming decision-making process of governmental bodies as frustrating and unproductive for their businesses which need to operate under time pressure and adapt to market changes.

Studies carried out by Florini & Pauli in Southeast Asia discovered a significant discrepancy between how sustainability was understood at the leadership level of companies and how it was interpreted in practice, translated to a loss of relevance, lack of relevant data and an unwillingness to use other evaluation indicators than financial ones. The suggestion proposed by the researchers is to employ a separate „partnership broker or platform, a central driving force in the network that helps to align and reshape how the various actors define their interests and identities” [2, p. 594-595].

Challenge 3. Local applicability for global goals. Agenda 2030 proposes the same goals for all UN member states. However, the interpretation of these goals is different according to national and industry contexts. A partnership needs to take into account local factors and understandings of how different stakeholders interact. Kanie & Biermann [5] are positive about the universal formulation of the SDGs, however they recognize the legal and governance challenges they bring and the lack of knowledge regarding how to implement the goals through partnership.

While the SDGs are not mandatory, they do require the UN member governments and other actors to take legislative and policy measures in the direction of Agenda 2030. The manner in which the SDGs are interpreted is correlated to local ideals of sustainability and well-being. On that note, Agarwala et al. articulate that universal ideas such as individual well-being and environmental protection need to be coupled with local cultural understandings and that „a framework for assessing well-being must include both etic, external, universal components as well as emic, individual, contextually specific components” [1, p. 446].

Towards an integrated approach using ethnography. What becomes obvious when we take into account the challenges mentioned in this article is the need for knowledge that can bridge the gaps between the different stakeholders involved and create collaboration tools regarding communication, decision-making, planning and implementation around the Agenda 2030 partnerships.

Ethnography as a qualitative research approach can prove useful for understanding how collaboration is practiced within the framework of Agenda 2030 and how it contributes to the achievement of the SDGs. This requires examining the assumptions behind the creation of Agenda 2030, how sustainable development is defined in relational terms and how the goals are being transposed into practice. Ethnographic methods such as participant-observation, interviews and discourse analysis can account

for the differences between the written representation of the goals and actual practices, through analyzing mechanisms such as rule-bending, rule-ignoring and rule-breaking [6].

The ambiguity and complexity of the relationships between Agenda 2030 stakeholders requires careful ethical considerations. While doing research in this field, it would be necessary to continuously reflect on the plurality of perspectives and situate the fieldwork collaborators in the highly disputed arena of political and economic agendas.

REFERENCES

1. Agarwala, M., Atkinson, G., Fry, B., Homewood, K., Mourato, S., Rowcliffe, J.,... Milner-Gulland, E. (2014). Assessing the Relationship Between Human Well-being and Ecosystem Services: A Review of Frameworks. *Conservation and Society*, 12 (4), 437-449.
2. Florini, A., & Pauli, M. (2018). Collaborative governance for the Sustainable Development Goals. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 5(3), 583–598.
3. Lempert, D. (2017). Testing the Global Community's Sustainable Development Goals (SDGs) Against Professional Standards and International Law. *Consilience*, (18), 111-175.
4. Kamphof, R. (1), &Melissen, J. (1,2). (n.d.). SDGs, Foreign Ministries and the Art of Partnering with the Private Sector. *Global Policy*, 9(3), 327–335.
5. Kanie, N., Biermann F. (2017) [ed.], *Governing Through Goals: Sustainable Development Goals As Governance Innovation*, edited by, and Frank, MIT Press, 2017.
6. Sampson, S. (2018). All that is normal melts into air: rethinking neoliberal rules and deviants. In J. Carrier (Ed.), *Economy, Crime and Wrong in a Neoliberal Era* (pp. 240-256). Oxford: Berghahn Books.
7. Sumner, A., Tiwari, M. (2009). *After 2015: International Development Policy at a Crossroads*, UK: Palgrave Macmillan.
8. United Nations Sustainable Development, Goal 17: Revitalize the global partnership for sustainable development <https://www.un.org/sustainabledevelopment/globalpartnerships/>
9. United Nations Sustainable Development, The Sustainable Development Agenda FAQ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

UTILISATION OF SECURITY SYSTEMS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Olivia DULSCHI,
student, BSc Computing Science and IT,
Uxbridge College London, United Kingdom

SUMMARY

The purpose of this article is to critically evaluate the security risks to public institutions' computer systems and propose preventions and actions that could be taken to prevent harsh outcomes.

Public administration comprises critical pieces of the national economy and infrastructure, like the energy needed to power our world, vital therapies, medication and research for patients in need. Western government agencies are alerting an increased number of cyber espionages that targets foreign governments, public and financial institutions. As the demands of public services have become more sophisticated, so has the complexity of operations—necessitating that legacy self-contained control systems are now connected to business networks and therefore, however indirectly, to the internet. The purpose of this research paper was to understand how the public institutions use the security tools for their data protection. In today's world all type of business and research practices are significantly dependent on the technology. Until recently, this connection meant a one-way communication from the networking and research. Now it has been transformed into a participatory conversation, which takes advantage of the Internet characteristics to generate two-way, many-to-many, multimodal communications. This research study emphasised the challenge for network security to understand the future of business communication and research in the 21st century.

Keywords: *Cyber-security, network, internet, protection, risk-prevention.*

Unauthorised access/use of a system. Cyber criminals can get access to personal information and data composing trade secrets (unique developed drugs for rare diseases, medical research, drugs), inter-corporation correspondence. Periodically unauthorised access leads to full or partial paralysation of work activity. Criminals can gain access to the company both physically and digitally [1] Types of unauthorised access:

- Hacking informational resources (cooperative networks, websites, cloud services, separate computers and mobile devices)
- Messages interception. Implies any sent messages including e-mails, SMS messengers, etc. E.g. Correspondence between different departments carrying important information can be accessed if it is not correctly encrypted.
- Data collection. Could occur legally but pursue the opposite.
- Threatening, extortion, corruption, information stealing.
- Espionage can occur both internally and externally. A spy can be trained and infiltrated into the company to gain access to high importance information.

Unauthorised removal or copying of data from systems. Public institutions represent a subject of high interest for black hackers. Data theft is an increasing risk and can affect a vast amount of people. Even a little amount of information could be extremely valuable -and cause severe damage to the organisation. Data theft could occur both physically and digitally. According to [2] LinkedIn data theft some ways of data stealing are the following:

USB drive and memory cards. These are the easiest and cheapest options and are available to everyone. The memory cards are now coming in 512GB variants, which make it easier to swipe an extreme amount of data.

Portable hard drives. Hard drives are one of the most common ways of copying unauthorised data, for the obvious reasons a very large storage capacity and it can obtain entire research information.

Email. Many data thieves use just their email to transfer files from their work account to a personal account or home computer, the data is moved slowly step-by-step for a period of time so it cannot be

detected by IT departments. These types of hackers are usually insiders (existing members of staff) infiltrated by competitors in order to retrieve significant data. Each year about 4 million data breaches occur only by email.

Malware attacks. Nowadays it is probably the most hazardous thing in cyber world. Secure researches are extremely vulnerable so the rival contestants sometimes do not get a chance to put their hands on it so they just use the virus to destroy precious information.

Remote access. This can be done in two ways, either authorised or unauthorised (system hacking) access. As some organisation offer remote access to their employees so that they can work from their home computers, this also makes the company extremely vulnerable as they can easily be trafficking data and this also makes it very difficult for law enforcement to trace the data.

Criminals are often intending to hold sensitive information. The organisations may decide to retrieve the information with a ransom otherwise black hat hackers can sell it to other parties.

Damage to or destruction of physical system asset and environment. Organisations often underestimate the importance of maintaining equipment physically secure. Equipment such as laptops is very vulnerable, they can be intentionally or unintentionally dropped and could lead to complete loss or destruction of data. Other means of data storage should be also considered and therefore, located in safe areas where criminals or unauthorised personnel can access them.

Naturally disasters/occurring risks. Natural hazard - is the threat of naturally occurring event that will have negative effect on individual and businesses, e.g. earthquakes, floods, landslides, storms, etc. The risk of natural hazards cannot be always eliminated, however, we can minimise its outcomes. If underestimated natural disasters can lead to loss of sensitive information (researches, developments, databases), not only data is at stake, but millions pounds of equipment can be lost in the blink of an eye.

In order to prevent mass loss, it is highly recommended to assess:

What type of hazard is likely to happen?

- When and where the disasters occurred in the past
- The frequency of occurrence
- What backup plans and equipment can be used to reduce or eliminate the damage

Early warnings can be effective to perform backups and retrieve hardware of demanding importance.

Risk preventions. Sensitive data, which is no longer in need, should be responsibly disposed. Remember, deleted data from a device is still possible to be recovered. This is possible since the system does not physically erase the file. Formatting a drive still leaves high chances of recovery. Shredders can be used for papers, notes, even CDs and DVDs. Power drill and most hammers work on hard drives.

Passwords- every single member of staff, regardless of their access status, must change their accounts' passwords as often as possible. The passwords must include uppercase and lowercase characters as well as special characters such as: \$%? *^£. Weak passwords and passwords related to family, date of birth or hobby must be avoided at any cost. Malicious hackers are targeting people who they think might be using trivial passwords, hence they run a scan through a dictionary and manage to get passwords in a matter of seconds. St Alban's staff must realize the importance of their organisation, hence the responsibility they bear and the potential risks that can arise from negligent passwords.

- Purchase hardware or software firewall- firewalls work like shields and protect data from being accessed by hackers. Data is sent and received through units called packets. A firewall's job is to filter these blocks by a certain criterion, and afterwards allow or block the data. Therefore, hackers cannot steal information such as bank accounts, client confidential information, strategic data etc. Apart from having a firewall, public servants must be additionally taught what firewalls are and how they can assist the protection process.

- Operating system and software patches and updates [7] the following updates are crucial for computer systems, they provide new features and fix the previously existing bugs that represented vulnerability to the software. Hackers and viruses can easily attack older versions of software using scans and analysis performed in order to identify the vulnerabilities.

By running soft updates we are protected from previously known security risks; we have new features for software; improve battery life and performance speed; and fix bugs that prior existed.

- Malware protection - is the second layer of protection for any computer system or network. A good and complex antivirus is absolutely vital for organisations, especially those that work with scientific data

and are at a higher risk. An antivirus periodically scans the computer to detect any malware that could possibly enter the system, it detects and warns the users about suspiciously downloaded files or websites. They are also periodically updated to help detect the latest threats. Absolutely all public institutions require a robust antivirus, both easy to use and effective, while personnel must be additionally instructed how to run scans and avoid accessing potentially malware infected sources.

- Run system scans to check for vulnerabilities, they provide the user with details regarding the detected risks in the computer files and offer solutions, they help assess the severity, type and name of a risk that was detected. Full system scans are performed at a deeper level and help identify more risks and remove security threats. It is preferable to run full system scans at least once a week.

- Know how to handle email, cyber criminals use various email-based attacks to plant malware into networks. Public institutions have a large number of employees that have access to computers, hence it is important to “educate” them into using emails appropriately, avoid accessing suspicious files attached to emails, accurately read sender’s email address as it can have modified characters, if an email has been received from an unrelated department it must be ignored or the person should be personally contacted prior to opening the files. The work email should never be synchronised or downloaded on personal devices, non-work related accounts should be linked to the work email address. The password used for the email must be changed as often as possible and should never be shared with anyone.

Business continuity and the importance of having a BC plan. [4] Business continuity is a plan or preparation a company designed to assure the overcome from potential incidents or natural hazards and resumes its normal work process within a short period. Business continuity planning is one of the most critical components of any recovery strategy. According to IBHS. (2015) Some example below:

Basic elements of a business continuity plan

- Risks
- Operations
- Employees
- Suppliers, vendors, key customers, and key contacts
- Information technology
- Finances
- When to update and test plan

A business continuity plan is absolutely vital to when speaking about security aspects of a company. It should be one of the main focus and given enough time and thorough planning for any future challenges. Any smart business recognises this and aims to develop a good plan that will help the organisation. A good BCP (Business Continuance Plan) can help various organisations to remain good and reliable, committed to protect both employees and public interests and private data at all the time. BCP is good not only in case of attacks, incidents or natural disasters; it has a huge impact on the daily operations of a company also. Local administration must take into account the foreign governments interested in unethically gaining information from such organisations, therefore, the planning must include policies regarding international laws and intellectual property.

Backup/restoration of data. Backup is a term often associated with data protection. The purpose is to create a copy of data so the file can be later restored in case of loss, corruption, or any disasters. It is important to understand that backups are a tool to protect data and they do not guarantee a total to the devices. Periodical backup testing is important to help identify errors (if any) and apply improvements. There are several types of backups: full, incremental and differential. Full backups- makes copies of all data to another storage type. The advantage of this backup is the media available on a single storage type and takes a short time to recover the data. However, this backup requires more time and storage space. Full backups are used only periodically. Incremental backup- makes a copy of data modified since the latest backup. Therefore, this type of backup can be used as often as desired. Another benefit is the operation runs fast and requires less storage space. Differential backups- makes a copy of the previous backup. However, each time it’s performed, it will copy all data since the previous full backup. It requires more space than the incremental backup, although less than a full backup.

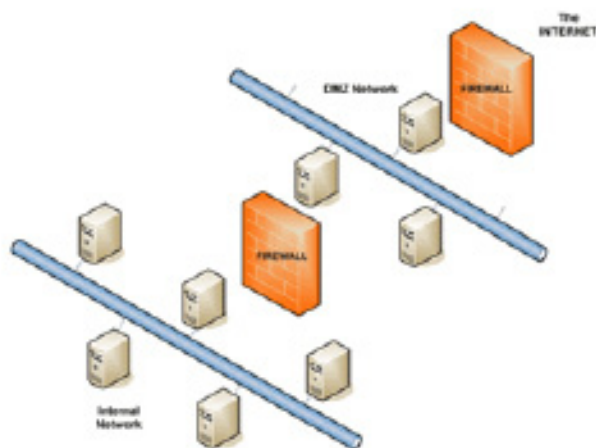
If the computers are used heavily on daily basis it is highly recommended to perform daily backups. Important files should be backed up at least once per week; more preferable would be every 24h.

Regular backups should be saved on separate external hard drives. Splitting backup files into smaller files increases security as well.

How Demilitarised Zones (DMZ) can improve network security in public institutions. DMZ (Demilitarised Zones) are very popular when we speak of firewall architecture. They're great for companies that want to provide efficient service for public access to some segment of information to customers or potential customers.

The DMZ is most likely to be frequently attacked to gain access to LAN or Database servers. Bastions (a deliberately exposed server to external network such as Internet. Its exposure to potential attacks must minimise the chances of penetration) and proxy servers help to protect the trusted network from DMZ traffic. Honeypots and honey nets are common in DMZ which are decoy networks and systems placed in order to attract attackers. They have actually no valuable information but help distract the attackers. By using honeypots is easy to determine how the criminals attempt their attack and what strategies they are using.

To summarize and discuss benefits of DMZ in a company security we will use the image below:



DMZ model source: <https://danielmiessler.com/study/dmz>

Public institutions are in need of increased security, due to the nature of the data they preserve. This time it wants to use a new firewall for a DMZ solution. To separate specific portions of crucial information.

- As we can see on the picture above Internal Network (containing database and research and development information) is heavily protected by 2 firewalls. Restricting and improving the level of institutions' network security.

- The web and mail servers incoming from an unsecure source such as The Internet will be attached to the DMZ segment. They will not have security conflicts as are physically separated from the Internal Network.

- Potential attacks will be distracted by DMZ and data position within. Competitors such as foreign governments and black hat hackers will have a hard time trying to break through the walls, proxies and bastions.

However, DMZ should not be over secured, as it can result in public users being turned away, and limiting the incoming traffic.

It is important to mention that maintenance and proper knowledge is required to keep the DMZ up.

Regular security OCA. Regular security OCA is an assessment of the security of a company's data and information system by measuring how well it secured to a set of established criteria [5]. This procedure investigates the customer's entire cyber security policies and the information on the network to recognise any insufficiency that put the organisation at risk of a security break. An organisation should do a security audit in every 6 months for conserve its data protection.

Conclusion. It is certain fact that networking and security systems can be obstructed or manipulated by third parties and therefore the organisations need better solutions so they can prevent security breaches. Public administration comprises critical pieces of the national economy and infrastructure, like the energy needed to power our world, vital therapies, medication and research for patients in need. Government of most the countries now have created a different sector to prevent this sort of crime and hacking and eventually it became a multibillion-dollar business. As the demands for public services, security breaches have become more sophisticated, companies and security industries are much more aware of the cybercrimes nowadays.

BIBLIOGRAPHY

1. InfoSec Resources. (2019). Insider vs. Outsider Threats: Identify and Prevent. [online] Available at: <https://resources.infosecinstitute.com/insider-vs-outsider-threats-identify-and-prevent/#gref>
2. LinkedIn.com. (2019). Data Theft / Unauthorized Copying of Data - Legal remedy. [online] Available at: <https://www.linkedin.com/pulse/20141008131337-109191746-data-theft-legal-remedy>
3. SearchDataBackup. (2019). Full, incremental or differential: How to choose the correct backup type. [online] Available at: <https://searchdatabackup.techtarget.com/feature/Full-incremental-or-differential-How-to-choose-the-correct-backup-type>.
4. Rothke, B. and Ghelfi, S. (2006). Computer security. 1st ed. Berkeley, Calif.: Osborne, p.39.
5. Haward, S. (2016). Testing Your Network Connection. [online] Box Community. Available at: <https://community.box.com/t5/Account-Info-Troubleshooting/Network-Audit>
6. Tagarev, T. and Sharkov, G. (2016). Multi-stakeholder Approach to Cybersecurity and Resilience. Information & Security: An International Journal, 34, pp.59-68.

E- GUVERNAREA ÎN CONTEXTUL GLOBALIZĂRII

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Academia de Administrare Publică

Corina SÎRBU,
studentă, Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”

SUMMARY

The article contains a brief analysis of the concept, particularities and value of e-government (electronic government) in terms of its impact on citizen participation in decision making in the context of globalization, making public and private sector similar to E.U. and global standards. The main emphasis is put on the role of e-government to change the relations between the state and citizens, between rulers and the ruled with the help of information technology.

Purpose pursued is reached aims recognize the nature of e-government to be a tool, a method of government, with which, at the will of the government, may create favorable conditions for e-democracy on the massive process of globalization.

Keywords: public administration, governance, reform, globalization, e-government.

Societatea contemporană se afla în plină ascensiune a erei informaționale, modul în care lucrăm, studiem și trăim au suferit schimbări dramatice. Având în vedere influența economică, globalizarea informației și creșterea economiei digitale, guvernele s-au „reinventat” pentru a răspunde așteptărilor noi și priorităților cetățenilor și întreprinderilor. Această dinamică a constrâns multe guverne să creeze o nouă viziune asupra relației lor cu întreprinderile și cetățenii și să creeze o nouă structură de organizare pentru a-și îndeplini mandatul.

Această transformare rezultă din multe influențe puternice ale revoluției informaționale și se află încă în stadiile inițiale. Evident, obiectivul final al dezvoltării unei noi structuri organizatorice a guvernului nu este doar pentru calitate și eficiență, dar și pentru a construi o nouă modalitate de guvernare. Această călătorie de lungă durată include formularea unei noi viziuni cu privire la modul în care guvernele privesc cetățenii și întreprinderile, precum și construirea unui guvern centrat pe cetățean, orientat spre servicii, cu participare publică.

E-guvernarea este una dintre cele mai interesante provocări a administrației publice din întreaga lume. Multe dintre obiectivele pe care guvernarea electronică își propune să le atingă pot fi descrise, la prima vedere, ca fiind ambițioase până la extrem. Dar acest lucru, în ciuda tuturor criticilor și cinismului lor, este caracteristic unei științe noi. Modernizarea și reorganizarea guvernării și administrării publice au ca punct terminus guvernul electronic. E-guvernul a devenit sintagma folosită pentru a desemna multe activități și încercări de inovare și modernizare a administrației publice care, în general, este organizată într-o manieră rigidă și birocratică [1; p. 12]. E-guvernul este deseori definit ca „e-afacerea statului” [2], aceasta se justifică prin faptul că atât guvernarea electronică cât și afacerile electronice folosesc același tip de infrastructură și uneori aceleași softuri. Strategiile-cheie implică restructurare și modernizare, precum și oferirea de servicii mai bune pentru persoanele fizice și juridice (ghişeu unic, servicii disponibile 24 de ore pe zi pentru oricine și oriunde).

Guvernarea electronică reprezintă procesul de reinvenție a sectorului public prin digitalizare și noi tehnici de management a informației, proces al cărui scop final este creșterea gradului de participare politică a cetățenilor și eficientizarea aparatului administrativ. Această definire a guvernării electronice reunește, de fapt, cele 3 trăsături de bază ale guvernării electronice:

- folosirea noilor tehnologii electronice în comunicare (e-mail, chat, site-uri Internet etc.) sau paradigma tehnică;
- aplicarea unor noi metode de management al informației sau paradigma managerială;
- creșterea gradului de participare politică a cetățenilor și creșterea eficienței aparatului administrativ sau paradigma funcțională [3; p. 10].

În procesul de guvernare sunt implicați, în general vorbind, 3 mari clase de participanți:

- participanții publici, guvernul sau statul, atât organizațiile de la nivel local, cât și cele de la nivel central;
- cetățenii țării respective;
- firmele private care organizează activități comerciale, luând în considerare profitul și activând într-un context concurențial de piață [4; p. 13].

Principalele componente ale guvernării electronice. Guvernarea electronică se afirmă din ce în ce mai mult ca o caracteristică majoră a noii societăți bazate pe informații și cunoștințe. Fenomenul este complex și se referă la multiplele conexiuni care există între autorități și persoanele fizice și juridice din societatea respectivă. Sistemul informațional trebuie să constituie suportul de aplicare și de simplificare a unor reguli și proceduri administrative în scopul asigurării unui acces larg și nediscriminatoriu al publicului la servicii publice, precum și reducerii tarifelor pentru aceste servicii și a costurilor de operare și personal. Folosirea tehnologiilor moderne ale informației și comunicațiilor oferă posibilitatea schimbării calitative a serviciilor oferite de administrația publică cetățenilor și celorlalte entități participante. Începând cu eliminarea hârtiei și continuând cu reducerea timpului de acces la resursele publice, aplicațiile de e-Government câștigă încrederea cetățenilor și eficientizează serviciile publice, contribuind major și la democratizarea societății în ansamblu care presupune alior principiul de bază al globalizării.

Ratingul mondial al e-guvernării prezintă date sintetice și analitice ascendente ale mai multor factori luați spre studiu: nivelul de pregătire a populației, gradul de implicare a cetățenilor, nivelul de nanotehnologizare, inclusiv nivelul re tehnologizărilor cu tehnologiile și noile tehnologii informaționale și comunicaționale, optimizarea platformelor electronice, în acest context locul Republicii Moldova, nemijlocit al platformei e-guvernării fiind dezvoltat, diversificat și monitorizat de Centrul de guvernare electronică al Republicii Moldova, de asemenea, ghidat și monitorizat de către UE și ONU a avansat impunător, respectiv, plasând Republica Moldova pe locul 80 în anul 2005, emergent 60 - în anul 2014 din mai multe țări luate spre studiul comparativ care prognozează fructificări impunătoare ale e-guvernării spre orizontul anului 2020. Autoritățile publice dezvoltă e-guvernarea emergentă accepțiunilor macrosistemice ce se încadrează elocvent în universalitatea fenomenului globalizării care decurge ca un fenomen care este ireversibil. În aceste condiții e-guvernarea dezvoltă practicile adaptive cerințelor opiniei publice comune, evoluând situațiile modelate facilitate de aplicarea nanotehnologiilor în scopul susținerii situațiilor naturale care pot valorifica în modul cel mai prosper și progresiv societatea umană într-un mediu ecologic pur.

Informatizarea este un instrument puternic care nu poate doar îmbunătăți guvernul, ci și să-l transforme. Proiectele de e-guvernare avantajează guvernele prin:

- *îmbunătățirea eficacității și eficienței afacerilor guvernului central*, prin intermediul sistemelor de: apărare națională, siguranță și inteligență; furnizarea de informații pentru directori și guvernarea de înalt nivel; de gestionare a comunicațiilor publice și a sistemelor de telecomunicații interne; de luare a deciziilor, precum și managementul informației și al cunoștințelor;
- *creșterea transparenței și consolidarea anticorupție*, prin furnizarea unor sisteme mai eficiente pentru management financiar intern, managementul personalului, de audit, e-achiziții, licitație publică pentru bunuri și servicii guvernamentale etc.;
- *dezvoltarea informatizării guvernului*, prin intermediul sistemelor de gestionare a diferitelor tipuri de informații juridice și informații despre instrucțiunile / ordinele guvernamentale și sistemele de gestionare a documentelor, înregistrărilor și arhivelor.

E-guvernarea acoperă o mare varietate de afaceri guvernamentale; toate sistemele și proiectele enumerate mai sus sunt exemple care pot fi luate în considerare atunci când dezvoltarea e-guvernării este în curs de planificare. Care dintre ele vor fi selectate, va depinde, desigur, de prioritățile guvernului, care trebuie să ia în considerare diferite puncte de vedere.

La transformarea guvernării în e-guvernare, oferirea accesului la tehnologie este văzută ca un factor puternic care ajută la sprijinirea decalajului digital. Cu toate acestea, într-o abordare centrată pe cetățean, la digitalizarea de informații, trebuie să fie identificate mai întâi nevoile și cerințele cetățenilor. Tehnologia este folosită pentru a satisface aceste nevoi, astfel încât să încurajeze și să atragă cetățenii să acceseze Internetul și, ca rezultat, să sprijine decalajul digital.

De fapt, în multe țări, problema decalajului digital a fost abordată la un nivel superior, prin dezvoltarea de politici diferite. Guvernele au încercat să rupă atât barierele fizice cât și psihologice asociate cu decalajul digital. O gamă largă de suporturi adecvate este folosită pentru a maximaliza utilizarea infrastructurii de telecomunicații disponibile și a resurselor existente ale comunității. O proliferare a canalelor de livrare este utilizată pentru domolirea împotriva accesului limitat datorat lipsei de cunoștințe TIC sau de abilități, restricții financiare, limbă, handicap.

Cele mai multe inițiative de e-guvernare oferă cetățenilor cu acces ușor la informațiile și serviciile relevante, consolidate, județene, naționale. În același timp, inițiativele de e-guvernare ar trebui să se concentreze pe realizarea unui plan local numit și proiectat website. Website-urile locale oferă cetățenilor acces la cunoștințele locale, servicii și oportunități de învățare. Un portal de comunitate cu o identitate locală, mai degrabă decât o perspectivă națională sau regională, îi poate face pe cetățeni mai probabil să aibă încredere în interacțiunea electronică și învățare. Aceasta acționează ca un catalizator pentru schimbul mai mare de cunoștințe și dezvoltarea oportunității de învățare. Aceste site-uri oferă o interfață personalizată pentru cetățeni de a explora zone de interes și nevoie și de a interacționa cu alți membri ai unei comunități locale.

Izolarea unei comunități mai mari și a problemelor de ocupare a forței de muncă sunt soluționate prin utilizarea de informații bazate pe web, a informațiilor de afaceri locale, serviciului de e-mail și acces online la unități de învățământ. La nivel individual, cetățenii sunt ajutați să dobândească cunoștințe, să-și dezvolte aptitudinile și să urmărească interesele și posibilitățile de petrecere a timpului liber. Cetățenii sunt, de asemenea, împuterniciți să însoțească și să participe la procesul democratic. În plus, afacerile guvernamentale bazate pe web pot sprijini și dezvolta afaceri mici, să deschidă noi căi de comunicare, să îmbunătățească furnizarea serviciilor agenției publice, precum și să sprijine obiectivele de regenerare și programele. Guvernele trebuie să inoveze și să exploateze infrastructurile de informare existente și să construiască servicii în jurul nevoilor cetățenilor, în scopul de a face informațiile și serviciile publice accesibile și utile. Beneficiile durabile în e-guvernare pot fi realizate dacă competențele și cunoștințele TIC ale cetățenilor sunt îmbunătățite pentru a se potrivi noului proces de afaceri e-condus [5].

Crearea unei economii bazate pe cunoaștere nu este un vis imposibil pentru țările în curs de dezvoltare. Cu toate acestea, trecerea la o economie bazată pe cunoaștere nu poate fi nici fezabilă, nici semnificativă pentru toate țările, în special pe termen scurt. Este important să reținem că susținerea decalajului digital nu este doar o problemă de construire a unei infrastructuri de informații, nici de cumpărare și predare de calculatoare și modem-uri pentru toți cetățenii. Într-adevăr, trecerea la o economie bazată pe cunoaștere implică mai mult decât achiziționarea și utilizarea tehnologiilor informaționale. Alegerile specifice de politică, capacitatea de a absorbi noi tehnologii și succesul în crearea unei culturi naționale favorabile sunt, de asemenea, factori importanți.

Deși multe guverne au acordat o mare importanță dezvoltării e-guvernare și au investit resurse considerabile, rata de succes nu a fost ridicată. De-a lungul ultimilor 20 de ani sau chiar mai mult, rata succesului pentru implementarea sistemelor de informații, fie în afaceri sau în guvern, a fost de 30-40 de procente. Conform cu Standish Group, în anul 2000 numai 28 de procente din proiectele de tehnologie a informației introduse în afaceri și în guvern în Statele Unite ale Americii au reușit, 23 % au fost retrase și proiectele care au rămas au fost sortite eșecului. Trei indici au format baza pentru aceste evaluări: buget, funcții și măsura în care acestea au fost gata la timp [6; p. 8].

Prin urmare, liderii Guvernului trebuie să fie conștienți că nu este ușor să aducă succesul în proiectul e-guvernare. Experiența și lecțiile de la afaceri, dar și de la cercurile guvernamentale din multe țări arată că următorii factori critici de succes sunt importanți și trebuie luați în considerație când proiectul e-guvernare urmează să fie lansat. Factorii succesului sunt grupați în trei titluri: Conducerea și Angajamentul Administrării Maxime, Relații Eficiente pentru Utilizatori și Aranjamente Instituționale. În ceea ce privește E-guvernarea Republicii Moldova poate devansa stereotipurile anterioare prin intermediul infiltrării noilor prototipuri e-guvernamentale UE și internaționale în momentul contopirii diverselor modele de procese decizionale în scopul de a crea opinia comună și unitară a ideologiei de proveniență istorică cu cea a noilor generații ce evoluează în micro- / și macromediul nanotehnologizat.

În concluzie e-guvernarea tinde să prezinte multitudinea soluțiilor diversificate în conformitate

cu domeniile de activitate în scopul de a aplica un proces decizional uniformizat, valorificând administrarea sectorului public și privat similar cadrului mondial, în aceste condiții relațiile date pot fi fructificate, fără a neglija ierarhia dominantă caracteristică macrosistemului ce denotă standardizări procesuale, de asemenea, uniformizarea opiniei publice comunitare, emergent realizarea globalizării.

BIBLIOGRAFIE

1. Ailioaie S., Hera O., Kertesz S, Ghidul de E-Democrație și Guvernare Electronică. Ghid realizat pentru Parlamentul României, octombrie 2001.
2. [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/E_Guvernarea_20Concept20si Valoare](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/E_Guvernarea_20Concept20si%20Valoare).
3. Cristian Ionescu , De la conceptul de guvernare la practica bunei guvernări, Facultatea de Administrație Publică, SNSPA, București.
4. Sebastian Ailioaie, Octavian Hera, Sorin Kertesz, Ghidul de Democrație și Guvernare , octombrie 2001.
5. Portal electronic, Resurse/Ghiduri și documente , accesat la 24.02.2019.
6. Ileana Pascal, Monica Vlad, Telecomunicațiile și tehnologia informațiilor, Centrul de Resurse Juridice, București, 2004.

REORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Academia de Administrare Publică

Cătălina PÂNZARI,
studentă, Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”

SUMMARY

Civil and academic society are always interested by the activity of public administration. We are going to elucidate the reorganization of the public administration, to present some ideas on the provisions of the Association Agreement with the European Union that refers to the public administration, to highlight the purpose, objectives and perspectives achieved through the implementation of the Public Administration Reform Strategy 2016-2020. Through the Strategy, Government are synchronized the actions to all levels, facilitating the perception and engagement of all major actors.

Keywords: public administration, reorganization, reform, Strategy of public administration reform, Association Agreement.

Pe parcursul celor douăzeci și opt de ani de independență a Republicii Moldova, administrația publică a evoluat odată cu schimbările de ordin politic, economic și social, asigurând, deși pe alocuri contradictoriu și cu întârziere, ireversibilitatea proceselor democratice din sfera administrativă. Depășind multe obstacole, administrația publică a reușit, în mare măsură, să se reformeze, preluând noi principii de administrare, implementând mecanisme și tehnologii manageriale performante, recrutând și promovând o generație nouă de funcționari publici.

Procesul de reformare a administrației publice reprezintă un ansamblu de activități, complexitatea și conținutul cărora derivă din evoluția vieții sociale, care înaintea neconținut noui exigențe față de organizarea și funcționarea acestora. Conținutul și modalitățile de realizare a reformei capătă, organizațional, asemenea dimensiuni în timp și spațiu, care îi ordonează desfășurarea, determinând astfel natura evolutivă a proceselor reformatoare [2; p. 5]. Aceste activități derivă din mai multe documente guvernamentale, inclusiv din prevederile Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și se înscriu în aspirațiile de modernizare a administrației publice, de deschidere pentru Republica Moldova a noilor orizonturi. În acest sens, procesul de modernizare a administrației publice din Republica Moldova nu poate fi perceput în prezent în afara prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, semnat la 27 iunie 2014 și ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 2 iulie același an [3].

Acordul prevede, alături de acțiunile din domeniul dialogului politic, reformelor sectoriale, politicii externe și de securitate, justiție, cooperare în sectorul economic, comerțului, ocupării forței de muncă, politicilor sociale, protecției consumatorilor, managementului finanțelor publice și un complex de acțiuni de cooperare în domeniul administrației publice.

Pentru realizarea sarcinilor prevăzute în capitolul I, titlul IV „Reforma administrației publice” din Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană este nevoie de voință politică, sunt necesare eforturi considerabile din partea autorităților statului, dar și participarea activă a funcționarilor publici de toate categoriile și nivelurile, aleșilor locali, organizațiilor neguvernamentale, cetățenilor. Un rol deosebit revine, în acest sens, autorităților administrației publice, dat fiind faptul că realizarea prevederilor Acordului, e posibilă doar cu participarea nemijlocită a autorităților administrației publice.

Cooperarea Republicii Moldova cu UE în domeniul administrației publice vizează următoarele aspecte:

- dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent; - modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernantei, în vederea creșterii eficienței furnizării de servicii pentru cetățeni și a reducerii costurilor aferente desfășurării de activități economice; - crearea unui detașament de funcționari publici profesioniști, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea în condiții echitabile și transparente; - gestionarea eficace și profesionistă a resurselor umane și dezvoltarea carierei; - promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici [4].

Gestionarea eficientă a treburilor publice și realizarea cursului european al Republicii Moldova a impulsionat elaborarea și adoptarea Strategiei de Reformă a Administrației Publice [3].

Administrația publică din Republica Moldova trece la etapa actuală printr-un proces profund de reformare care are ca obiectiv principal ajustarea la rigorile europene.

Reforma administrației publice este o pre-condiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector și pentru implementarea angajamentelor importante asumate prin Programul de activitate al Guvernului, Acordul de Asociere RM-UE, Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, Obiectivele de Dezvoltare Durabilă. Reforma sistemului administrației publice este un proces complex de apropiere a țării noastre de standardele Uniunii Europene, care va transforma Republica Moldova într-un partener de încredere al Uniunii Europene [1; p. 1].

Strategia de reformă a administrației pentru perioada 2016-2020 prezintă viziunea Guvernului și sincronizează acțiunile pe întregul palier al administrației publice de toate nivelurile, facilitând perceperea și angajarea tuturor actorilor importanți [1; p. 2].

Făcând o analiză a Strategiei de reformă a administrației publice din 2016-2020, putem menționa următoarele.

1. Implementarea Strategiei va fi realizată în două etape, pentru ambele fiind elaborate câte un plan de acțiuni.

Prima etapă - perioada 2016-2018, s-a axat pe consolidarea administrației publice la nivel central pentru a crea condițiile necesare și premisele de extindere a reformei la nivel local în toată plenitudinea. Obiectivul pe termen scurt fiind consolidarea și promovarea reformării sistemelor-cheie pe orizontală și a structurilor responsabile de guvernanta, în special Cancelaria de Stat, pentru a pregăti capacitățile necesare la nivel central în realizarea reformei administrativ-teritorială, programată pentru anul 2018.

A doua etapă – perioada 2018-2020, va ancora integral administrația publică locală în procesul de reformă, extinzând sistemele, practicile și procedurile reformate și consolidate la nivel central către administrația publică locală în conformitate cu noua structură administrativ-teritorială.

2. Strategia de reformă a administrației publice propune o abordare nouă și mai practică. În procesul de modernizare a modului de funcționare a administrației publice, schimbările inițiale au ținut aproape exclusiv de mecanismele interne ale Guvernului la nivel central. În continuare, Strategia va avea în vizor extinderea componentelor reformei în administrația publică locală, ale cărei capacități în domeniu necesită a fi consolidate.

În conformitate cu această abordare, autoritățile trebuie să asculte și să analizeze problemele cu care se confruntă cetățenii și să elaboreze soluții eficiente. Capacitățile și abilitățile serviciului public pentru acordarea serviciilor publice cu utilizarea unor metode și tehnologii noi trebuie dezvoltate. De asemenea, este necesară eficientizarea activității administrației publice prin corelarea costurilor acestora cu capacitatea de a produce rezultate calitative.

3. În comparație cu ciclul de reformare anterior, Strategia de reformă a administrației publice se dorește a fi: - axată mai mult pe cetățean - reformele nu mai sunt axate exclusiv pe funcționarea internă a birocrăției, ci au scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce țin de amplasare, cost, viteză și satisfacția clienților; - mai comprehensivă - aceasta nu se mai limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează și autoritățile publice locale; - mai coordonată - procesul de monitorizare și supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile și sinergia între domenii și presupune termene mai stricte și indicatori verificabili.

Scopul Strategiei de reformă a administrației publice este de a dezvolta capacitatea generală de management în sectorul public, în vederea accelerării dezvoltării și integrării în UE. Pentru a

atinge obiectivele pe termen mediu prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” și Acordul de Asociere RM-UE, instituțiile administrației publice trebuie să devină nu doar mai competente în domeniile prioritate, dar și mai capabile să planifice, să aloce resurse și să realizeze acțiuni complexe, combătând, în același timp, managementul defectuos și corupția.

Strategia se axează pe reformarea următoarelor componente ale administrației publice:

- *responsabilitatea administrativă* – consolidarea administrației publice, transparență decizională, responsabilitate instituțională;
- *elaborarea politicilor publice* - planificarea strategică și operațională, analiza și consultarea politicilor, coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor;
- *modernizarea serviciilor publice* - satisfacția clienților și managementul calității; re-ingineria proceselor și crearea ghișeele unice, e-guvernarea;
- *managementul finanțelor publice* - prognoza macroeconomică, colectarea veniturilor, alocarea bugetului, executarea bugetului, procurări publice, controlul financiar public intern, raportarea financiară;
- *managementul resurselor umane* - fișa de post, clasificarea și gradarea, recrutarea și selectarea, managementul performanțelor, remunerarea, etica profesională, dezvoltarea resurselor umane.

Strategia propune o nouă abordare de eficientizare a acestor domenii și se bazează pe lecțiile învățate în primul ciclu al reformei, caracterizat inițial printr-un grad înalt de centralizare a proceselor de elaborare și gestionare a acestora cu suportul asistenței externe. Abordarea centralizată a fost necesară din cauza capacităților reduse ale autorităților responsabile de reformă. Însă, odată cu dezvoltarea capacităților în rezultatul reformelor, abordarea bazată pe încredere devine mai eficientă.

Ținând cont de faptul că scopul reformei administrației publice este de a consolida administrația publică, aplicând standardele și regulile Uniunii Europene, principiile care stau la baza implementării Strategiei de reformă a administrației publice reflectă principiile bunei guvernări recunoscute și aplicate la nivelul Uniunii Europene prin Carta Albă a Guvernării și prin Ghidul privind calitatea administrației publice, ambele documente aprobate de Comisia Europeană, și principiile pentru guvernare la nivel local, recomandate de Consiliul European.

Legalitate. Buna guvernare începe prin aplicarea statului de drept. Autoritățile publice centrale și locale respectă pe deplin cadrul legal, iar deciziile și reglementările sunt aprobate în strictă corespundere cu procedurile stabilite prin lege și sunt puse în aplicare în mod imparțial. În ceea ce privește nemijlocit reforma administrației publice, reglementările vor stabili clar responsabilitățile autorităților, regulile de funcționare a sistemelor și mecanismele de luare a deciziilor în implementarea componentelor acestora.

Integritate. În afara reglementărilor legale, administrația publică trebuie să facă lucrurile corect astfel încât să fie un partener onest și de încredere pentru cetățeni și pentru mediul de afaceri. Etica, integritatea și onestitatea individuală a funcționarilor publici este un element inherent în acest sens. Conflictul de interese este declarat în timp util, iar persoanele implicate se abțin de la luarea deciziilor corespunzătoare. Combaterea corupției este o condiție obligatorie pentru modernizarea administrației publice, prin urmare există măsuri eficiente de prevenire și combatere a tuturor formelor de corupție.

Participare, imparțialitate și incluziune. Participarea cetățenilor este extinsă pe întregul lanț al procesului politic, de la concepție până la implementare. Administrația publică aplică tratament egal tuturor cetățenilor și mediului de afaceri, ceea ce implică respect față de toți, corectitudine și echitate, obiectivitate în procesul de luare a deciziilor, precum și evitarea discriminării. În domeniul de competență al autorităților de orice nivel, drepturile omului sunt respectate, protejate și implementate. În formularea deciziilor sale, autoritățile publice promovează coeziunea socială și integrarea zonelor dezavantajate. Accesul la serviciile esențiale este asigurat, în special pentru cele mai vulnerabile categorii de persoane.

Deschidere și transparență. Deciziile trebuie să fie formulate, aprobate și puse în aplicare urmând reguli și proceduri clare. Toată informația cu caracter public este accesibilă. Informația privind deciziile, implementarea politicilor și rezultatele este disponibilă publicului larg, astfel încât orice cetățean să aibă posibilitatea de a supraveghea și de a contribui la activitatea autorităților publice centrale și locale.

Profesionalism. Abilitățile profesionale ale celor care asigură guvernanta sunt permanent

menținute și consolidate pentru a îmbunătăți rezultatele și impactul. Funcționarii publici sunt motivați pentru a-și îmbunătăți performanța. Metode și proceduri practice sunt elaborate și utilizate pentru a transpune abilitățile în rezultate mai bune.

Centrarea pe cetățean. Activitatea, structura, procedurile și deciziile administrației publice justifică așteptările și nevoile cetățenilor. Informația privind procesul decizional și activitatea administrației publice este oferită corect și la timp, serviciile publice sunt prestate corespunzător, iar cererile și reclamațiile sunt soluționate în timp rezonabil.

Eficiență și eficacitate. Administrația publică gestionează procesele, politicile, strategiile, proiectele, serviciile și sursele disponibile pentru a obține cele mai bune rezultate pentru comunități, cetățeni și mediul de afaceri, în corespundere cu obiectivele stabilite și angajamentele asumate. Sistemele de management al performanței evaluează și sporesc eficiența și eficacitatea serviciului public. Periodic, sunt efectuate activități de audit sunt realizate periodic pentru a evalua și a îmbunătăți performanța.

Viziune și durabilitate. Administrația trebuie să ia în vizor optimizările și eficiența pe termen mediu și lung. Nevoile generațiilor viitoare sunt luate în considerare în politicile curente. Deciziile tind să internalizeze toate costurile și să nu transfere problemele și tensiunile, fie de mediu, structurale, financiare, economice sau sociale, spre generațiile viitoare.

Responsabilitate. Rolul fiecărei instituții, organ colegial și actor în procesul de elaborare a politicilor publice este clar stabilit, aceștia fiind responsabili de deciziile pe care le iau. Toate deciziile sunt expuse și explicate. Există mecanisme eficiente împotriva administrării necorespunzătoare și împotriva acțiunilor autorităților care încalcă legislația și dreptul cetățenilor.

Prin implementarea prevederilor Strategiei, Guvernul își propune următoarele realizări:

- Administrația publică din Republica Moldova va fi eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, va servi doar intereselor cetățenilor, utilizând eficient resursele financiare și va aplica proceduri transparente și conforme standardelor europene, devenind astfel un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării.

- Administrația publică din Republica Moldova va consolida încrederea societății, care va beneficia de servicii publice integrate, oportune și de calitate, furnizate, după o testare riguroasă a opțiunilor, de către autorități și instituții publice pro-active și receptive la schimbare. Totodată, administrația publică va oferi fundamentul tehnic pentru agregarea și implementarea unor proiecte majore de țară, pentru încurajarea creșterii economice și susținerea îmbunătățirii competitivității. Administrația va fi deschisă și receptivă la soluții inovatoare, cu resurse umane competente care gestionează fondurile publice în mod eficient [6].

- Administrația publică va fi mai mult centrată pe cetățeni, punând interesul public la baza activității sale. Autoritățile și instituțiile publice vor fi apte să stimuleze implicarea cetățenilor, identificând astfel probleme, anticipând provocări și propunând soluții pe care le fundamentează, testează și validează sistematic. Astfel, se va genera un cadru de servicii adecvate nevoilor cetățenilor și ținute pe eficiență economică. Relația dintre administrația publică și beneficiari înseamnă dedicație, corelație și orientare pe soluții care să se armonizeze cu reformele din domeniile social, cultural, educațional, economico-financiar, justiție și democrație.

În concluzie, reforma administrației publice în Republica Moldova este un deziderat indiscutabil, care derivă, în primul rând, din considerentul că autoritățile administrației publice sunt responsabili și promotorii reformelor în toate domeniile vieții sociale. Astfel, numai un sistem de administrare eficient cu un detașament de funcționari responsabili și competenți poate asigura buna realizare a reformelor din societate.

BIBLIOGRAFIE

1. Boțan I., Prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană. Ghid. Editura Arc, Chișinău, 2014, 98 p. În: <http://www.e-democracy.md/files/ghid-acord-asociere-igor-botan.pdf>

2. Guvernul Republicii Moldova. Administrația publică din Republica Moldova va fi reformată. În: <http://www.gov.md/ro/content/administratia-publica-republicii-moldova-va-fi-reformata>.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1351 din 15.12.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471 din 23 decembrie 2016.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016 privind aprobarea Strategiei de Reformă a Administrației Publice 2016-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264 din 12.08.2016.

5. Legea nr. 112 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 185-199/442 din 18.07.2014.

6. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională Teoria și practica administrării publice, Chișinău, 2016, 635 pag.

7. Solomon O., Implicațiile conceptului „Centrului Guvernului” asupra Cancelariei de Stat din Republica Moldova prin prisma dimensiunilor analitice: loc, rol și funcții. În: Materialele conferinței științifico-practice internaționale „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, AAP, 24 februarie 2017, p. 69-76.

ATELIERUL NR. II PROBLEME ACTUALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ АССИМЕТРИЧНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Андрей МАЕВ,
кандидат наук государственного управления,
доцент кафедры украинского и иностранных языков
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The article contains a brief analysis of asymmetric decentralization used in some European countries. The possibility of this model implementation within the process of territorial organization reform in Ukraine is analyzed taking into account historical experience and modern geopolitical realities.

Keywords: *asymmetric decentralization, region, territorial organization of power.*

После восстановления независимости, Украина получила неэффективную, унаследованную от социалистических времён систему регионального управления, которая формировалась в условиях тоталитарного государства и не соответствовала новым реалиям. Промедление с её реформированием способствовало развёртыванию негативных тенденций в экономической и политической сферах. В дополнение к негативным явлениям экономического характера появились тенденции противопоставления региональных элит центральной власти, остро проявилась угроза сепаратизма.

В 2014 году в Украине был дан старт масштабным реформам, предусмотренным Президентской стратегией «Украина – 2020». Одной из приоритетных реформ стала децентрализация власти, основные направления которой были определены Концепцией реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, утверждённой распоряжением Кабинета Министров Украины 1 апреля 2014 года [7].

В отличие от некоторых других трансформаций, инициированных Евромайданом, данная реформа существует не только на бумаге. Она уже привела к видимым изменениям в жизни граждан. Так, значительные успехи были достигнуты в сфере финансовой децентрализации. Несмотря на вооружённый конфликт на Донбассе и сопутствующий экономический спад, правительство Украины не осуществило типичную для таких государственных кризисов рецентрализацию публичных финансов. Совокупная доля местных бюджетов (т. е. включая трансферты) в сводном бюджете Украины выросла с 45,6% в 2015 г. до 51% в 2017 г. Такое необычное поведение государства во время войны является индикатором глубины общественных истоков и политического спроса на децентрализацию в Украине [1].

Децентрализацию власти осуществили многие европейские унитарные государства. В некоторых из них реализована модель ассиметричной децентрализации (*asymmetric decentralization*), которая предусматривает использование различных форм децентрализации (расширенная автономия, ограниченная автономия, специальная автономия) в отдельных регионах одной страны. Такая форма децентрализации является одной из составляющих распространённой в современном мире стратегии «разнообразия в единстве» или «единства в разнообразии» по развитию региональной культуры, в т. ч. и политической [2, с. 203].

Примером государства с асимметричной децентрализацией является Испания, где существует «особый режим финансирования» для некоторых автономных общин (*comunidades autonomas*) [13]. В течение длительного периода в XX веке Испания имела сильную, централизованную, авторитарную и бюрократическую административную систему под диктаторским управлением генерала Франко. Очень быстро страна перешла к модели, предусматривающей создание новых региональных органов власти, которые исполняли роль главных коллективных игроков в системе и имели собственные независимые исполнительные, законодательные и судебные органы. Сейчас страна разделена на 17 автономных общин, каждая из которых имеет собственные политические и ведомственные структуры.

Переход Испании конституционным путём от крайне централизованной унитарной системы к децентрализованной, основанной на множественности регионов с определённой степенью автономии, стал значимым событием в истории страны. Он ознаменовал признание на конституционном уровне культурного разнообразия Испании, а также предоставление права на автономию общинам, которые стремились к политическому выражению своей особой идентичности, но были лишены этого права [9].

В то же время, существует проблема сепаратизма в Каталонии, автономия которой была восстановлена после перехода Испании к демократии в 1979 году. Центральное правительство значительно расширило права местного самоуправления, предоставило Каталонии право распоряжаться всеми местными налогами и половиной центральных налогов, собранных в провинции, а каталанский язык получил официальный статус. Тем не менее, часть каталонских граждан и политиков полагает, что этого недостаточно.

Следует отметить, что Каталония наиболее развитый в экономическом плане регион Испании, где производится около 20 процентов валового внутреннего продукта. Этот фактор также способствует росту числа сторонников независимости региона. В референдуме 1 октября 2017 года, как сообщают каталонские власти, приняли участие 2,2 млн. человек (всего было зарегистрировано 5,3 млн. избирателей). Более 90% от числа голосовавших высказались за независимость.

Страна басков в экономическом плане слабее Каталонии, но при этом пользуется льготами – особым режимом налогообложения. Она самостоятельно управляет налоговыми поступлениями и платит в бюджет Испании лишь небольшую сумму в отличие от каталонского региона. Теперь баскские националисты не считают задачу приобретения независимости приоритетной и добиваются лишь расширения прав автономии [5].

В Италии есть 5 регионов с особым статусом, которые имеют особые условия автономии и дополнительные (кроме итальянского) официальные языки. Такими регионами являются: Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адижде, Фриули-Венеция-Джулия и Валле д'Аоста. Особый статус закреплён в Конституции Италии, а уставы каждого региона определяются Конституционным законом. Упомянутые регионы обладают значительной автономией в законодательной, административной и финансовой сферах. Например, они самостоятельно организывают свои местные общины и оставляют большую часть взимаемых налогов в региональной казне. Так, Валле д'Аоста сохраняет более 90% всех налогов, а Сицилия – 100% [12].

Четыре автономных региона были созданы в 1948 году: Сардиния и Сицилия – как изолированные от континента, бедные с экономической точки зрения и имеющие сепаратистскую направленность; Трентино-Альто-Адижде – для защиты своего немецкоязычного меньшинства; Валле д'Аоста – для защиты франкоязычного населения после неудачной попытки генерала де Голля аннексировать этот регион. Регион Фриули-Венеция-Джулия был создан в 1963 году, после возвращения Италии Триеста. Регион находился на границе с коммунистическим блоком, а ключевым фактором предоставления ему особого статуса явилось наличие словенского этнического меньшинства [12].

Во Франции четыре заморских департамента (Мартиника, Гваделупа, Гвиана и Реюньон), а также Корсика являются территориями, которые пользуются особым статусом.

Корсика имеет статус, отличный от других французских регионов в соответствии с законом от 13 мая 1991 года, который даёт ей более широкую автономию. Для реализации всех своих полномочий Корсиканское территориальное сообщество располагает обычными ресурсами

регионов, за исключением налога на профессиональную деятельность, который заменяется в казне компенсационным пособием, выплачиваемым государством. Корсика получает доходы в основном от налогов на компании воздушного и морского транспорта и акцизов на алкоголь и табак. Кроме того, с 1976 года остров получает грант территориальной неделимости от государства [11].

Ещё одним примером ассиметричной децентрализации среди децентрализованных унитарных государств является Великобритания. В Соединённом Королевстве избранные собрания Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии имеют разные законодательные полномочия, а в Англии представительская ассамблея вообще отсутствует.

Говоря о возможности использования вышеописанного европейского опыта в Украине, следует, прежде всего учитывать исторические факторы. Имея в своём составе Автономную Республику Крым, Украина уже является образцом асимметричного устройства. Кроме того, городам Киеву и Севастополю предоставлен особый статус.

В то же время исторический опыт свидетельствует о формировании Украины именно как унитарного государства. Только рассматривая территориальное устройство в период Киевской Руси, можно говорить о федеративном (или же конфедеративном) объединении сначала племенных союзов, а позднее княжеств [8, с. 92]. Украинская казачья держава формировалась как унитарное государство, так же не шла речь о федеративном устройстве и в период Украинской Народной Республики (УНР), Гетьманата и Директории. В частности, Конституция УНР 1918 года, предоставляя «своим землям, волостям и общинам права широкого самоуправления, соблюдая принцип децентрализации» все же провозглашает УНР «неделимым государством» [3, ст. 1].

Идея децентрализации власти с середины XIX века является органической составляющей украинской общественно-политической и государственной мысли. Децентрализацию отечественные мыслители рассматривали вместе с принципами народовластия и местного самоуправления как действенную гарантию соблюдения демократических прав и свобод граждан. Ещё со времён Кирилло-Мефодиевского общества через «Свободный союз» М. Драгоманов идея децентрализации полагалась в основу политических проектов перестройки Российской империи, пока она не была реализована в государственном устройстве Украинской Народной Республики 1917-1920 годов. К сожалению, при существующих на тот момент условиях построить систему государственного управления на последовательно воплощённых принципах децентрализации не удалось [2, с. 92].

В современной Украине вопросы административно-территориального устройства постоянно находились в центре внимания политиков и учёных. Ещё во время первой президентской кампании 1991 года между двумя конкурирующими кандидатами от демократической оппозиции

В. Чорноволом и Л. Лукьяненко возникла полемика по поводу федерализации Украины. Первый тогда отстаивал принципиальную возможность перехода к федерализму в будущем, тогда как второй был категорически против [4].

В последующие годы в Украине периодически появлялись идеи относительно необходимости федерализации. В течение значительного времени украинские земли находились под властью других государств, и действительно сегодня различные регионы имеют свои национально-культурные особенности. Вместе с тем, руководящие круги России, которые не могут смириться с суверенной Украиной, продолжают использовать этнографические различия в отдельных регионах в качестве основы для нагнетания межнациональных противоречий. Украине навязывается идея превращения в федерацию, в которой некоторые регионы фактически имели бы право «вето» в вопросах внешних связей, обеспечения безопасности, культурной и языковой политики государства.

Опасность федерализации в Украине обусловлена скорее политическими факторами и внешним давлением, и не связана с самой концепцией федеративного государства. Основным принцип федерализации состоит в том, чтобы предоставить субнациональным единицам конституционно закреплённые права на общий суверенитет, а не гарантировать определённый уровень политического влияния на центральную власть. Россия рассматривает федерализацию Украины как средство обеспечения её «нейтралитета». При федерации внешняя полити-

ка, сфера безопасности и торговля остаются в руках центрального правительства. Желание же России состоит в том, чтобы восточные регионы Украины могли заключать собственные внешнеполитические альянсы [10].

Подобная норма содержится в Законе Украины «Про особый порядок местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей». Согласно документу, органы исполнительной власти способствуют развитию в отдельных районах Донецкой и Луганской областей трансграничного сотрудничества, направленного на решение общих проблем развития, усиление и углубление добрососедских отношений между территориальными общинами, органами местного самоуправления отдельных районов с административно-территориальными единицами Российской Федерации на основе соглашений о приграничном сотрудничестве [6, ст. 8].

В упомянутом законе есть и другие нормы, отличающиеся от применяемых для всех других административных единиц, как, например, порядок назначения руководителей органов прокуратуры и судов. Де факто, применение данного закона на практике будет означать ассиметричную децентрализацию. Однако, следует отметить, что в Конституции Украины четко прописана форма организации органов местной власти, и она одинакова для всех регионов без исключения.

Подводя итоги следует отметить, что федеративное устройство, по нашему мнению, является неестественным для Украины, поскольку федерация с исторической точки зрения – это объединение территорий, которые были когда-то отдельными государствами. Федерализация Украины на нынешнем этапе, по нашему мнению, была бы явно деструктивным шагом, и создавала бы угрозу территориальной целостности страны.

В то же время, опыт ассиметричной децентрализации, существующий в ряде европейских стран, является интересным. Он мог бы быть применен в отношении Автономной Республики Крым (АРК) после возвращения контроля над этой территорией. Применение ассиметричной децентрализации по отношению к АРК обусловлено историческими факторами, поскольку, Крым уже имеет в Украине автономный статус и является исторической родиной крымских татар.

В сложившихся сегодня условиях, очень важно не допустить центробежных тенденций и усиления сепаратизма. В этой связи, важнейшей задачей является успешное завершение полноценной децентрализации для всех регионов Украины с внесением соответствующих изменений в Конституцию страны и реформированием административно-территориального устройства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Децентрализация в Украине: устойчивые успехи или воздушные замки? Зеркало недели. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://zn.ua/internal/decentralizaciya-v-ukraine-ustoychivye-uspehi-ili-vozdushnye-zamki-295232_.html.
2. Забейворота Т. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: дис. на здобуття наук. ступеня к-та наук з держ. управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Т. Забейворота. – Харків, 2017, 276 с.
3. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29.04.1918. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://web.archive.org/web/20081206132214/http://vilegas.com.ua/content/view/1823/109/>.
4. Лісничук О., Сушко О. Децентралізація: ідея завтрашнього дня? / О. Лісничук, О. Сушко. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.fes.kiev.ua/Dokument/suschnko-ua.pdf>
5. Не только Каталония: какие регионы в Западной Европе хотят независимости? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.dw.com/ru/%D0%BD%D0%B5>
6. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Закон України від 05.10.2018 № 1680-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

8. Саханенко С. Територіальні основи організації публічної влади в Україні: Конспект лекцій. / С. Саханенко – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2003, 194 с.

9. Чернеженко О. Демократичний розвиток та консолідація місцевої влади в Іспанії. [Електронний ресурс] / О. Чернеженко – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2016_1_21

10. Decentralization: Ukraine's Rub. [Electronic resource] – Access mode: <http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=55612>

11. La Corse et les quatre régions d'outre-mer bénéficient d'un statut spécial. [Electronic resource] – Access mode: https://www.lesechos.fr/06/03/1998/LesEchos/17600-223-ECH_la-corse-et-les-quatre-regions-d-outre-mer-beneficient-d-un-statut-special.htm

12. Région autonome à statut spécial. [Electronic resource] – Access mode: <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/R%C3%A9gion%20autonome%20%C3%A0%20statut%20sp%C3%A9cial/fr-fr/>

13. Watts R. A comparative perspective of asymmetry in federations. [Electronic resource] / R. Watts – Access mode: <https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/WorkingPapers/asymmetricfederalism/Watts2005.pdf>

AUTONOMIA LOCALĂ ÎN VIZIUNEA MARILOR GÂNDITORI ÎN DIFERITE PERIOADE ISTORICE

Anastasia ȘTEFANIȚA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article aims to analyse in-depth the local autonomy concept from the historical perspective. This study would offer a large view on the local autonomy principle roots and meanings of the past realities. It helps to understand better the need of the local autonomy within public administration reforms process. The views of the great thinkers of the ancient age and of Enlightenment and the Renaissance era are analysed. Certainly with the evolution of the world, and especially of public administration science, the principle of local autonomy has gained new meanings and has found its application in different ways. But we must emphasize the importance of the first ideas of local autonomy mentioned by the philosophers of the ancient times.

Keywords: local autonomy, Enlightenment, Renaissance, big philosophers.

Introducere. Tema abordată se referă la tratarea principiului de autonomie locală din perspectivă istorico-conceptuală. O autonomie locală funcțională reprezintă succesul unei reforme eficiente a administrației locale. Importanța temei de cercetare se explică, în acest context, prin necesitatea cunoașterii originii și sensului profund al ideii de autonomie locală pentru a răspunde necesităților actuale care țin de angajamentele Republicii Moldova față de cetățenii săi față de partenerii de dezvoltare.

Fiind un principiu fundamental al procesului de administrare publică locală, autonomia locală este cunoscută, chiar dacă sub diverse aspecte, încă din cele mai vechi timpuri. Cu siguranță, odată cu evoluția lumii și mai ales a științei administrației, principiul autonomiei locale a căpătat noi sensuri și și-a găsit aplicarea în diferite moduri. Însă trebuie să subliniem importanța primelor idei de autonomie locală menționate de gânditorii timpurilor vechi.

Viziuni ale gânditorilor antici. Din perspectivă evolutiv-istorică, nu avem cum să nu menționăm reprezentanții diverselor curente de gândire. În cercetarea, explicarea și interpretarea fenomenelor vieții sociale privitoare la societate, stat, putere, politică și morală din vechea Eladă, un rol important l-au avut, pe de-o parte, anumite școli și orientări filozofico-politice, cum a fost cazul sofștilor, iar, pe de alta, activitatea și opera unor mari gânditori ca Pitagora, Socrate, Democrit, Platon și, mai ales, Aristotel. Lucrările marilor gânditori reflectă pe alocuri elemente ale autonomiei locale, dar nu autonomia ca principiu așa cum o cunoaștem astăzi. Ideile de autonomie locală le deducem direct sau indirect din perspectiva principiilor și conceptelor ce țin de stat, forma de guvernare, drepturile omului, relația cetățean-stat, diviziunea socială, separația puterilor în stat etc.

În perioada antică, lupta și disputa politică s-au centrat pe două dimensiuni distincte: pe de o parte, relația dintre stăpânii de sclavi și sclavi (relație specifică pentru toate societățile sclavagiste), pe de altă parte, ceea ce este specific antichității elene, ține de lupta pentru întâietate între cele două forme de guvernare: aristocratică și democratică, susținute și promovate de cele două mari grupuri sociale (aristocrația și demosul). Promotorii diverselor curente de gândire erau și fondatorii cercurilor filosofice frecventate de discipoli. De exemplu, Socrate (469-399 î.e.n.) - promotorul unei filosofii fundamentate pe etica idealistă religioasă, a fondat cercul frecventat de aristocrați și nu doar. Aplicată la viața socială, moralitatea promovată de Socrate nu aparține decât unui mic număr de oameni distinși. El respinge democrația, socotind-o o putere a mulțimii, fiind împotriva participării demosului la treburile și hotărârile comunității, pe motiv ca acesta este lipsit de experiență și obiectivitate. După Socrate, puterea în stat trebuie să aparțină aristocrației, întrucât ea este exponenta adevăratei moralități. Din filosofia lui Socrate înțelegem poziția sa, indirect, împotriva

autonomiei locale – poporul/alegătorii neavând dreptul de a participa în procesul decizional, deci nu există autorități alese care exercită autonomia locală.

Ca și în cazul lui Socrate, Platon a constituit o concepție proprie despre etică, conform căreia manifestările superioare ale vieții morale (înțelepciunea și curajul) aparțin numai unui număr restrâns de aleși - aristocrați, demosul fiind capabil doar de o moralitate negativă, caracterizată prin supunere. Realizarea sub o construcție teoretică a statului ideal, fundamentat pe morală, a constituit tema centrală a lucrărilor sale: Republica și Legile. Platon urmărea să descopere secretul cunoașterii regale a politicii, a artei de a guverna oamenii [14, p. 50]. Platon vorbea despre crearea unui stat perfect, ideal, ferit de relele tuturor celorlalte state, fără conflicte de interese și grupuri adverse. „Fiecărei clase îi sunt destinați acei oameni ale căror caracteristici predominante corespund uneia din aceste părți. Se presupune că repartizarea pe clase îi va reveni eredității” [7]. Aceste păături sociale sunt reprezentate de magistrați/înțelepți, militari și funcționari și demosul. „În cetatea ideală trebuie să existe o unitate totală de interese, o armonie perfectă nescindată în bogați sau săraci” [15]. Pe de o parte, observăm că Platon promovează o formă a democrației caracterizată prin armonie și bună guvernare, care ar putea fi interpretate drept elemente ale autonomiei locale. Însă, pe de altă parte, ideile lui Platon indică calea ereditară prin care guvernării ar ajunge la putere – ceea ce contravine conceptului de autonomie locală, care pune accent pe alegerea autorităților locale. La fel, Platon vorbește despre popor ca fiind incapabil de a conduce, demosul este predispus la supunere – ceea ce face trimitere la ideea de „delegare a puterii”, poporul nu poate conduce însă delegă pe cineva care îl conduce. În cetatea democratică, oamenii pot alege orice mod de viață doresc; toleranța, în această privință, este maximă [3, p. 587].

Dacă Platon a admis o egalitate limitată în sfera conducătorilor statului, Aristotel dimpotrivă, ia apărarea proprietății private și a familiei, considerând că forma ideală de stat este aceea în care puterea politică aparține celor cu stare mijlocie. El admite că pot fi alte forme de stat: monarhie, aristocrație și democrație. Aristotel face o pledoarie remarcabilă în favoarea democrației. Arată că mulțimea are capacitatea de a judeca mai bine în orice împrejurare decât un grup restrâns de oameni. Vorbește de faptul că omul trebuie să se supună legii, că legea are putere supremă în stat. Cu privire la puterile politice, când sunt bazate pe egalitatea cetățenilor, toți fiind asemenea, fiecare are dreptul să exercite autoritatea la rândul său. Mai întâi, lucru natural, toți privesc această alternativă ca perfect legitimă și dau altuia dreptul de a hotărî de interesele lor, după cum și ei au hotărât mai înainte de ale acelora [1, p. 84]. Analiza critică și filosofia lui Platon bazată pe metoda inductivă, face trimitere la ideea de legalitate și legitimitate, dreptul la putere devine un drept al fiecărui. Toate acestea sunt elemente ale democrației, care indică indirect și asupra conceptului de autonomie locală.

Conform Școlii Epicuriene statul nu este o creație a zeilor și nu este nici un rezultat al tendinței naturale a oamenilor de a trăi în societate, așa cum susținuseră Platon și Aristotel. La Epicur, întâlnim ideea că statul este rezultatul unui contract social, a unei înțelegeri intervenite între oameni. În opoziție cu școala stoică, la baza doctrinei epicuriene se află materialismul. Astfel, libertatea, considerată principala valoare politică, reprezenta posibilitatea de alegere a comportamentului, precum și responsabilitatea pentru alegerea făcută. Scopul statului este asigurarea securității indivizilor și înlăturarea acestui pericol ce amenință viața în comun. Principiul echității este același pentru toți indivizii, fiindcă el presupune existența unui bun comun în relațiile dintre oameni [17, p. 14].

Dacă ne referim la principiul autonomiei locale relaționat cu principiul subsidiarității, în contextul structurilor suprastatale sau a uniunilor, trebuie să menționăm că stoicii, prin fondatorul Zenon, sunt primii gânditori care au formulat ideea statului universal, văzut ca o uniune a statelor existente. Această teză era o reflectare a crizei în care se aflau polisurile grecești, cu încercarea acestora de a ieși din cadrul social prea strâmt în care se aflau. Stoicii s-au pronunțat pentru dobândirea libertății de către oameni, care nu se referea neapărat la viața socială. Cu toate acestea, ei erau pentru datoria de a iubi patria și considerau că „a te ocupa de treburile publice și de guvernare ține de natura umană” [6, p. 147].

Alt concept important este cel al lui Confucius. Pe de o parte, codul etic individual și, pe de alta, guvernământul, care să vegheze asupra bunăstării fiecărei ființe umane. Respingând loialitatea față de nobili, Confucius propune loialitatea față de principii. Conducători și funcționari buni sunt cei pricepuți, indiferent de originea lor socială. Discipolilor săi Confucius le cere să apere poporul, să-l

ajute, să-l instruiască. Poporul, în schimb trebuie să acționeze și el potrivit răspunderii și datoriei pe care le implică funcțiile sociale. Ordinele guvernamentale erau făcute de consilieri și de oamenii care își conduceau propriile locuințe. Iar mai târziu (până în 770), fostele ținuturi Zhou din China de Est s-au împărțit în 15 regate mari și zeci de state mai mici [2]. Altfel spus, anume aceste practici definesc și conceptul de autonomie locală – deciziile sunt luate la cel mai aproape nivel de cetățeni, iar „statele mici” reprezintă, cu alte cuvinte, unitățile administrativ-teritoriale unde se aplică autonomia locală. Similar gândirii lui Confucius, sofistii erau convinși că poporul trebuie să învețe și să înțeleagă viața politică ca să poată participa la ea. Adică, se pune în discuție necesitatea abordării „de jos – în sus”, de la popor spre putere, și nu invers. Or, anume această abordare stă la baza conceptului de autonomie locală, care, dacă privim profund, pornește de la modul de gândire și implicarea în viața politică și publică.

În aceeași ordine de idei, în opinia lui Ciceron, statul este un bun al poporului, unit nu prin întâmplare, ci în bază de drepturi și interese comune. La baza creării statului stă necesitatea oamenilor de a trăi în comun. De altfel, autonomia locală rezultă din organizarea oamenilor în comunități. Dacă într-un stat drepturile, obligațiile nu sunt repartizate rezonabil și el nu dispune de instrumentele necesare de organizare politică, iar cetățenii nu se bucură de suficientă libertate, atunci această orânduire de stat nu va mai fi viabilă [17, p. 16].

Viziuni din epoca Renașterii și Iluminismului. O altă etapă importantă în dezvoltarea gândirii politice, care respectiv a avut o influență substanțială asupra elementelor de administrație publică, este epoca Renașterii (sec. XIV – XVII) și Iluminismului (sec. XVII-XIX).

Concepția politică a Renașterii nu o găsim nici la Ficino, nici la Bruno, o găsim însă la Machiavelli (1469 – 1527) și o putem considera, prin urmare drept corolarul pe acest plan al realului care este viața politică a popoarelor [12, p. 6]. În opera sa cea mai cunoscută, *Principele* (1513), descrie metodele prin care un principe poate dobândi și menține puterea politică. Acest studiu, care a fost privit, adeseori, ca o sprijinire a tiraniei și despotismului unor conducători, precum Cesare Borgia, este bazat pe credința lui Machiavelli că un suveran nu este constrâns de normele etice tradiționale [16, p. 5]. În viziunea sa, un principe ar trebui să fie preocupat doar de putere și să se supună doar regulilor care conduc spre succes în acțiunile politice. Machiavelli credea că aceste reguli pot fi descoperite, prin deducție, din practicile politice ale vremii, ca și ale perioadelor anterioare. În „Istoriile Florentine”, Machiavelli menționează că „nu binele particular, ci binele comun este acela care face gloria cetățenilor” [11, p. 186]. Acest mod de gândire face trimitere, oarecum, la conceptul pe care îl numim astăzi autonomie locală. Până la urmă, binele comun stă la baza unei forme eficiente de guvernare. Această idee este completată, într-un fel sau altul, prin logica de a împărți statele în republici sau principate ereditare, în state (principate) care au o formă de guvernare civilă și state (principate) care au o formă de guvernare absolută [9, p. 64]. Similar clasificării pe care o realizăm astăzi când vorbim despre sisteme democratice cu accent pe libertățile și interesele comune, inclusiv respectarea principiului de autonomie locală (guvernare civilă) și sisteme nedemocratice.

O latură definitorie în conturarea concepției despre prioritatea legilor în opera lui Hugo Grotius a fost ideea echivalenței înțelegerii cu ideea de contract, pe care oamenii l-ar încheia pentru a-și organiza statutul social. Este cert că o astfel de abordare al cărei caracter novator este absolut incontestabil nu putea fi posibilă fără înrâurirea deplină a moștenirii fondului instituțional greco-roman, reprezentat de operele lui Platon, Aristotel, Cicero, Toma d'Aquino. Astfel, ideea de contract s-a impus contemporanilor drept o cale superioară de abordare democratică a sistemului de norme existent până în secolul XVII, reprezentând totodată și calea de rezolvare a problemelor internaționale. Ideea principală, care va fi dezvoltată ulterior de Jean Jacques Rousseau în „Contractul social” este aceea că la baza suveranității unui stat stă atitudinea poporului care locuiește teritoriul acestuia și care poate dispune de acesta [5, p. 50]. Similar, putem interpreta ideea contractului social în contextul autonomiei locale, atunci când comuniunile de oameni transferă dreptul de a administra treburile publice unor structuri – autorităților publice locale, iar acestea, la rândul lor, au un „contract administrativ-politic” încheiat cu nivelul central, în baza căruia dețin dreptul de a guverna la nivel local. Grotius vorbește și despre „Puterea civilă” (sau puteri publice) - aceea ale cărei acte erau independente de alte puteri superioare [4, p. 147]. Cu alte cuvinte, autonomia la nivel local.

Printre adepții teoriei contractului social este și Thomas Hobbes (1588-1679) din Anglia. În timp

ce Hobbes insistă să considerăm că guvernele au autoritate absolută, el se limitează la supunerea libertății de a nu respecta unele dintre comenzile guvernului lor. El susține că subiecții păstrează un drept de autoapărare împotriva puterii suverane, oferindu-le dreptul de a nu asculta sau de a rezista atunci când viețile lor sunt în pericol [10]. Aici putem recunoaște elemente primare de autonomie, inclusiv relația dintre comunitățile locale față nivelul central, sau altfel spus autoritățile locale sunt cele mai apropiate de oameni și libertățile, interesele acestora.

Analizând de ce „anticii nu aveau o idee clară de monarhie”, Montesquieu (1689-1755) observă că „republicile din Grecia și Italia erau orașe în care fiecare avea propriul guvern și-și aduna propriii cetățeni în interiorul zidurilor sale” [13, p. 167]. Distincția dintre guvernarile moderate și despotice impregnează lucrarea lui Montesquieu. În regimurile despotice, oamenii sunt izolați, fiind uniți doar de frică. În cele moderate: oamenii dispun de reguli clare fiind uniți de bunurile deținute în comun. La baza acestor concepte stă ideea conform căreia cei administrați, care formează colectivitatea locală, sunt legați între ei prin interese comune și, de aceea afacerile locale vor fi mai bine administrate de la acest nivel local de către reprezentanții aleși ai colectivității locale [18, p. 39-40]. În „Democrația în America”, Alexis de Tocqueville (1805 – 1859) pare să fi modelat democrația lui despotică după regele despotic al lui Montesquieu. Dar caracterul conducătorului și al oamenilor au devenit identice, ducând la un nou despotism liniștit și calm. Mai degrabă el a căutat echivalentul instituțiilor intermediare ale lui Montesquieu în cadrul societății, definirea guvernelor locale, a asociațiilor voluntare și a obiceiurilor și practicilor religioase și familiale care au format o politică democratică liberă [13, p. 11]. Atunci când Montesquieu definește 3 categorii de guvernare: republica, monarhia și despotismul, el subliniază că „un popor care are putere suverană ar trebui să facă pentru sine tot ce poate face bine și ceea ce nu poate face bine, trebuie să fie făcut prin miniștrii săi” [13, p. 10]. În aceste afirmații recunoaștem esența autonomiei locale și a principiului subsidiarității: structurile care sunt cel mai aproape de primul nivel îndeplinesc sarcinile directe, iar activitățile care depășesc capacitățile autorităților locale sunt realizate de către un nivel superior – nivel regional, central etc.

Deși puterea politică absolută aparținea regelui, care o exercita potrivit bunului plac, complexitatea administrării regatului impunea însă o distribuire și specializare a diferitelor activități de conducere, inclusiv la nivel local, unde din secolul al IV-lea începe să se afirme puterea locală a unor autorități cvasipolitice („comune”). În Irlanda, Germania și mai ales în Italia, comunele au putut obține o largă autonomie locală față de monarh. Cu timpul, s-au reforjat și instituțiile, prin intermediul cărora voința regelui se obiectiva în ordonanțe și edicte, în decizii administrative și în soluții ale instanțelor judecătorești [8, p. 50].

Concluzii. După cum deducem din șirul ideilor explicate mai sus, viziunile gânditorilor antici erau diverse. Cu toate că în acele vremuri poporul era considerat incapabil de a participa activ și eficient în viața publică, pe parcurs apare ideea că statul prin definiție aparține cetățenilor ale căror interese trebuie puse în prim plan în orice sistem.

În perioada Renașterii și Iluminismului se pune accent tot mai sporit pe binele comun, pe definirea guvernelor locale și rolul democrației. Contractul social prinde contur în această perioadă, având tot mai mulți adepți.

BIBLIOGRAFIE

1. Aristotel, *Politica* (ediție actualizată în baza traducerii din 1924), Imprimeria de Vest R. A., Oradea, 1996, 286 p.
2. Burgan M., *Confucius: Chinese Philosopher and Teacher*. Compass Point Books, Minneapolis, 2009.
3. Cernica V. Cetățean, Conducător și rânduială Politică în Republica lui Platon. În „*Revista Română de Sociologie*”, serie nouă, anul XIII, nr. 5–6, București, 2002, p. 579–589.
4. Dinulescu C., Hugo Grotius –fondator al dreptului internațional modern, *Revista de Științe Juridice*, nr. 1, Universitatea din Craiova 2008, p. 144 – 148.
5. Georgescu V., Huig de Groot (Hugo Grotius 1583-1645). În *Diplomați iluștri*, vol. III, Editura Politică, București, 1973.

6. Hans von A., *Fragmentele stoicilor vechi: volumul I – Zenon și discipolii lui Zenon*, Humanitas, București, 2016, 498 p.
7. Hare M. R., *Platon*, ed. Humanitas, București, 2006, 99 p.
8. Ionescu C., *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Lumina Lex, București, 2001, 183 p.
9. Iorgovan A., *Drept administrativ*, vol. IV. Ed. Hercules, 1993, 256 p.
10. Lloyd, Sharon A. and Sreedhar, Susanne, *Hobbes's Moral and Political Philosophy*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2018 Edition), Edward N. Zalta (ed.), Center for the Study of Language and Information Stanford University, Stanford, CA 94305.
11. Machiavelli N., *Istorie Florentine*, în *Opere a cura di Antonio Panella*, vol. I. Scritti storici e letterari, littere familiari, Milano, Rizzoli, 1938.
12. Machiavelli N., *Principele*, II 191 176, Introducere de Sorin Ionescu, Institutul Italian de Filosofie, Societatea Română de Filosofie, Tiparul Universitar, 178 p.
13. Montesquieu „The spirit of the laws”, translated by Anne M. Cohler, Basia C. Miller, Harold Stone. Cambridge University Press, Great Britain, 1989, 757 p.
14. Popper Karl R., *Societatea deschisă și dușmanii ei*, vol. I, *Vraja lui Platon*, Ed. Humanitas, București, 2005.
15. Soloviov V., *Drama vieții lui Platon*, Ed. Amacord, Timișoara, 1997, p. 116.
16. Sullivan Th. (Editor), *Niccolo Machiavelli's The Prince*, Barron's Educational Series, New York, 1986, 135 p.
17. Ursan I., *Principalele școli și curente de drept în gândirea juridică*, Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”, Chișinău, 1998, 67 p.
18. Viorescu, R., *Drept administrativ și administrație publică*. Editura Universității „Ștefan cel Mare”, Suceava, 2006, 203 p.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Оксана ЕЛЬЧИЕВА,
аспирантка кафедры Публичного управления и регионалистики Одесского
регионального института государственного управления НАГУ при Президенте
Украины, директор департамента социальной защиты населения
Николаевской облгосадминистрации

SUMMARY

In this article, the author discovers issues of responsibility of leaders of local communities in the field of social protection. The article analyzes the legislation of Ukraine, which regulates issues of responsibility of officials of local communities. The author gives a description of multilevel governance in the system of social protection as part of the mechanism of deterrence and counterbalance of the activities of local communities. The article is interesting for the recommendations on the improvement of the mechanism of responsibility of the leaders of local communities for the poor quality and untimely provision of social services to residents of the community.

Keywords: decentralization, local communities, social services, multilevel governance, responsibility, containment and countervailing mechanisms.

Одной из самых результативных реформ, которые проводятся в Украине в последние годы, стала реформа децентрализации власти.

В первую очередь, процессы децентрализации превращают органы публичной власти в Украине в сервисную службу и приближают услуги власти к непосредственным потребителям – членам общин. Во-вторых, реформа децентрализации способствует решению наилучшим способом многих инфраструктурных и социальных проблем. Третий, очень важный момент, децентрализация отвечает евроинтеграционным планам Украины и синхронизирована с Европейской хартией местного самоуправления [11; 12].

После принятия 05.02.2015 года Закона Украины «О добровольном объединении территориальных громад» № 157-VIII начался процесс создания объединённых территориальных общин. На сегодня в Украине создано 806 объединённых территориальных общин (в 74 общинах ещё предстоят выборы депутатов и сельских, поселковых, городских глав) [3; 12].

Одной из приоритетных задач созданных территориальных общин является приближение предоставления качественных социальных услуг к жителям населённых пунктов, входящих в общину. Создание новых объединённых территориальных общин потребовало изменения механизма (от централизованного к децентрализованному) предоставления социальных услуг жителям общин. В период перехода к созданию нового децентрализованного механизма предоставления социальных услуг возникает риск неполучения жителями населённых пунктов, входящих в территориальную общину, необходимых им социальных услуг, которые они привыкли получать при старой централизованной системе.

Жители общины должны получать полный спектр качественных социальных услуг, в которых они нуждаются. Качество и доступность публичных услуг в объединённой территориальной общине не могут быть ниже, чем до объединения [3].

Территориальные общины вместе с полномочиями получили значительный финансовый ресурс и новые возможности. Но, вместе с этим, возникает вопрос сдерживания и противовесов для руководителей территориальных общин, которые, при осуществлении предоставленных полномочий, не всегда ответственно относятся к предоставлению качественных, полных и своевременных социальных услуг.

Учитывая это, актуальность и практическая значимость исследования обусловлена необходимостью усовершенствования механизма ответственности исполнительных органов, созданных территориальными общинами за предоставление социальных услуг населению.

Согласно статьям 75, 76 Закона Украины «О местном самоуправлении» органы и должностные лица местного самоуправления подотчётны, подконтрольны и ответственны перед территориальными общинами. Они периодически, но не реже двух раз в год, информируют население о выполнении программ социально-экономического и культурного развития, местного бюджета, по другим вопросам местного значения, отчитываются перед территориальными общинами о своей деятельности [1].

Территориальная община в любое время может досрочно прекратить полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, если они нарушают Конституцию или законы Украины, ограничивают права и свободы граждан, не обеспечивают осуществления предоставленных им законом полномочий [1].

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность в случае нарушения ими Конституции или законов Украины [1].

Органы и должностные лица местного самоуправления по вопросам осуществления делегированных полномочий органов исполнительной власти подконтрольны соответствующим органам исполнительной власти [1].

На *национальном уровне* одним из главных субъектов управления выступает *Министерство социальной политики Украины* - центральный орган исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины, и который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере труда и социальной политики [5].

Министерство по вопросам временно оккупированных территорий и внутренне перемещённых лиц Украины (МТОН) является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины. МТОН является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику по вопросам временно оккупированных территорий в Донецкой и Луганской областях и временно оккупированной территории Автономной Республики Крым и г. Севастополя [7].

Ещё одним из субъектов управления является *Министерство по делам ветеранов Украины* - центральный орган исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины. Минветеранов является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере социальной защиты ветеранов войны [10].

Пенсионный фонд Украины является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра социальной политики, реализует государственную политику по вопросам пенсионного обеспечения и ведения учета лиц, подлежащих общеобязательному государственно-му социальному страхованию [4].

Государственная служба занятости является централизованной системой государственных учреждений, деятельность которой направляется и координируется Министерством социальной политики Украины, выполняет задачи и функции в сфере занятости населения, трудовой миграции и социальной защиты от безработицы [9].

Государственная служба Украины по вопросам труда является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра социальной политики, и реализующий государственную политику в сферах промышленной безопасности, охраны труда, гигиены труда, а также по вопросам надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, занятости населения, общеобязательного государственного социального страхования [6].

На *региональном уровне* основным субъектом управления выступает *местная государственная администрация*. Местная государственная администрация, являясь органом государственной исполнительной власти общей компетенции, реализует государственную поли-

тику в области социального обеспечения и социальной защиты социально незащищенных граждан - пенсионеров, лиц с инвалидностью, одиноких нетрудоспособных лиц, детей-сирот, детей, лишенных родительской опеки, лиц из их числа, одиноких матерей, многодетных семей, других граждан, которые вследствие недостаточной материальной обеспеченности нуждаются в помощи и социальной поддержке со стороны государства. Способствует развитию их социального обеспечения, правильному и своевременному назначению и выплате государственных пенсий и пособий, представлению адресной социальной помощи и поддержки, назначению и выплате целевой денежной помощи, других компенсационных выплат.

Местная государственная администрация обеспечивает реализацию государственных гарантий в сфере труда, в том числе и на право своевременного получения вознаграждения за труд; разрабатывает и организует выполнение перспективных и текущих территориальных программ занятости и меры по социальной защищенности различных групп населения от безработицы [2].

Структурное подразделение социальной защиты населения областной, Киевской и Севастопольской городской государственной администрации (далее - Департамент) создается главой областной, Киевской и Севастопольской городских госадминистраций. Департамент подчинен председателю областной, Киевской и Севастопольской городской госадминистрации, а также подотчетен и подконтролен Минсоцполитики Украины.

Департамент обеспечивает на соответствующей территории реализацию государственной политики по вопросам социально-трудовых отношений, занятости населения и трудовой миграции; социальной поддержки и предоставления социальных услуг уязвимым слоям населения, в частности лицам пожилого возраста, инвалидам, ветеранам войны и участникам антитеррористической операции, гражданам, пострадавшим вследствие Чернобыльской катастрофы, семьям и лицам, находящимся в сложных жизненных обстоятельствах, малообеспеченным, внутренне перемещенным лицам, другим категориям лиц, которые согласно законодательству Украины имеют право на льготы и получение жилищных субсидий; семей, оздоровления и отдыха детей, предотвращения домашнего насилия, противодействия торговле людьми; обеспечение равных прав и возможностей женщин и мужчин [8].

Учитывая сказанное, можно сделать вывод, что многоуровневое управление в системе социальной защиты населения выступает как часть механизма сдерживаний и противовесов руководителей территориальных общин при осуществлении ими полномочий.

Вместе с этим следует совершенствовать механизм ответственности руководителей территориальных общин за некачественное и несвоевременное предоставление социальных услуг жителям общины. Одним из путей такого совершенствования может стать внесение изменений в действующее законодательство относительно установления штрафа для руководителя территориальной общины за некачественное и несвоевременное предоставление социальных услуг жителям территориальной общины, который будет перечисляться в бюджет территориальной общины.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 11.01.2019. Доступ в сети Интернет: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата открития: 30.01.2019).
2. Про місцеві державні адміністрації: в Україні: Закон України від 09.04.1999 № 586-ХІV. Дата оновлення: 06.12.2018. Доступ в сети Интернет: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата открития: 30.01.2019).
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. Дата оновлення: 01.01.2019. Доступ в сети Интернет: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата открития: 30.01.2019).
4. Положення про Пенсійний фонд України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 № 280. Дата оновлення: 03.05.2018. Доступ в сети Интернет: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF> (дата открития: 30.01.2019).

5. Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423. Дата оновлення: 01.02.2019. Доступ в сети Интернет: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF> (дата открития: 30.01.2019).

6. Положення Про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 96. Дата оновлення: 01.09.2017. Доступ в сети Интернет: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF> (дата открития: 30.01.2019).

7. Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 376. Дата оновлення: 08.12.2018. Доступ в сети Интернет: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF> (дата открития: 30.01.2019).

8. Методичні рекомендації з розроблення положень про структурні підрозділи з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій: Наказ Міністерства соціальної політики України від 04.11.2016 № 1296. Дата оновлення: 04.11.2016. Доступ в сети Интернет: URL: <https://www.msp.gov.ua/documents/1942.html> (дата открития: 30.01.2019).

9. Положення про державну службу зайнятості: Наказ Міністерства соціальної політики України від 15.12.2016 № 1543. Дата оновлення: 15.12.2016. Доступ в сети Интернет: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1723-16> (дата открития: 30.01.2019).

10. Положення про Міністерство у справах ветеранів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1175. Дата оновлення: 27.12.2018. Доступ в сети Интернет: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2018-%D0%BF> (дата открития: 30.01.2019).

11. Офіційне інтернет-представництво Президента України. Доступ в сети Интернет: URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-decentralizaciya-odna-z-najefektivnishih-reform-v-48226> (дата открития: 30.01.2019).

12. Децентралізація. Державні сайти України. Доступ в сети Интернет: URL: <http://decentralization.gov.ua> (дата открития: 30.01.2019).

CONCEPTE ȘI TEORII CU IMPACT ASUPRA DEZVOLTĂRII DURABILE A AȘEZĂRIILOR UMANE

Mihail LUPAȘCU,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The concept of this article presents a chronology of the evolution of the concept of sustainable development from the international, European and national perspective, as well as the way it gradually materialized in both the UN and EU program documents, as well as in the public policies of the Republic of Moldova. The role of the state in the context of sustainable development is to help achieve this balance, not just for today's citizens, but also for future generations.

Keywords: *urban sustainability, built environment, public administration.*

Societatea noastră a evoluat, iar provocările pe care le întâmpină sunt diferite față de trecut. Încălzirea globală și efectele societății de consum cu un impact puternic asupra mediului înconjurător sunt doar două exemple care ilustrează noile provocări. Pentru a cunoaște și a înțelege mai bine ne propunem să analizăm scopul dezvoltării durabile. Premisa că, dezvoltarea durabilă prezintă un cadru de gândire care, odată însușit, ajută la crearea unei societăți mai echitabile, definită prin echilibru și solidaritate și care poate face față schimbărilor aduse de probleme actuale globale, regionale și naționale, inclusiv dezvoltarea așezărilor umane.

Statul este văzut drept un „ecosistem cu o pluralitate de dimensiuni – socială, de mediu, urbanistică, economică, politică, culturală etc. și o pluralitate de actori, care interacționează” [4]. Din perspectiva dezvoltării, administrarea publică reprezintă un proces de decizie colectivă, așadar presupune cooperarea între instituții și diferite părți interesate care își exercită responsabilitățile și competențele pentru a realiza o strategie globală, pe termen lung [5].

Școli de gândire care au influențat dezvoltarea sunt:

1. Concepția neoclasică. La sfârșitul secolului XIX și începutul secolului XX, gândirea economică a fost dominată de școala neoclasică. Deși problemele economiei regionale sau urbane nu au fost revizuite de această școală, ea a reușit să influențeze unii cercetători care au abordat problemele regionale, precum G. H. Borts și J. L. Stein. Concepția neoclasică este în mod evident micro-economică, având în centrul preocupării indivizii și firmele, respectiv comportamentul acestora, fiind utilizată după cum afirma G. H. Borts „în mod frecvent pentru a analiza schemele de creștere observate la nivel regional”. Teoria neoclasică pornește de la ideea unei lumi în care concurența este perfectă, factorii de producție sunt extrem de mobili, iar profiturile și utilitatea sunt maximalizate pentru a explica de ce creșterea regională este rezultatul unor forțe diferite. Ideea centrală a acestei abordări este reprezentată de capacitatea economiei de autoreglare prin salarii, prețuri și rata scăzută a dobânzii [13].

2. Concepția keynesiană. Școala economică keynesiană este reprezentată de importanți economiști, precum: Paul Samuelson, Franco Modigliani și Jean Tobin. În 1963, imediat după marea depresie economică, I. M. Keynes scrie o lucrare fundamentală „The general theory of Employment Interest, and Money” care a marcat, practic, începutul a ceea ce s-a numit „revoluția keynesiană” în economie [20]. Modelul lui Keynes își propune să cunoască nivelul atins de activitatea tuturor agenților economici și, pe această bază, să determine nivelul următor de dezvoltare. O problemă esențială, în analiza keynesistă, se referă la folosirea resurselor de muncă, în sensul că folosirea deplină a resurselor de muncă nu mai este pe deplin apreciată ca o stare care se dorește a fi permanentă și spre care să conducă formele spontane ale pieței [28].

Din perspectiva lui Keynes, statul devine un agent economic implicat direct în activitatea economică având un rol esențial în calitate de consumator, de investitor, de creator de locuri de muncă [9].

3. Concepția neomarxistă. Ideea care se desprinde din acest curent de gândire este aceea, conform căreia, prosperitatea țărilor bogate s-a realizat pe seama celor sărace. Schimbul inegal este mecanismul care explică transferul sistematic al resurselor de la țările sărace la cele bogate. În opinia sa, sursa subdezvoltării este localizată în afara țării în cauză, în cadrul sistemului global capitalist [17].

4. Concepția monetaristă. Începând cu anii '60, monetarismul a fost principalul oponent al teoriei lui Keynes. Printre oponentii cei mai de seamă ai acestui curent de gândire economică este Milton Friedman [28]. Principala teză a monetariștilor este aceea că inflația reprezintă, în esență, un fenomen monetar propagat printr-o creștere monetară excesivă. Pe termen scurt, poate exista o balanță între inflație și șomaj, dar arată că, o dată ce oamenii și-au ajustat complet așteptările lor inflaționiste, această balanță dispare, șomajul stabilizându-se la valoarea sa naturală [21].

O altă preocupare importantă a lui M. Friedman o constituie procesul de negociere a salariilor. El susține că, în condițiile inflaționiste, muncitorii vor învăța să negocieze creșterea salariilor reale și vor învăța să facă aceste negocieri, nu numai legat de inflația din trecutul apropiat, dar și axându-se pe o serie de estimări viitoare în ceea ce privește inflația. Doctrina monetaristă a avut o credibilitate crescută până în anii '80, când experiența a arătat că sunt dificultăți foarte mari în a stabili, pe baze bine argumentate, care ar trebui să fie rata naturală a șomajului. În gândirea neoclastică se consideră că factorii de producție sunt complet mobili, iar rigiditățile sunt o excepție, gândirea monetaristă accentuând tocmai faptul că rigiditățile și imperfecțiunile factorului „piață” sunt cele care inhibă o rată accelerată a creșterii generale.

Aceste curente și școli de gândire economică constituie cadrul teoretic în care sunt abordate problemele dezvoltării locale/regionale, reprezentând o serie de posibilități prin care cererea poate fi stimulată sau controlată. Ele diferă prin accentul pus pe diferite variabile, considerate relevante în interpretarea prosperității sau sărăciei economiilor, oferind, o paletă considerabilă de idei.

După cel de al Doilea Război Mondial dezvoltarea a devenit un obiectiv al fiecărei societăți. Provenit dintr-o concepție pur economică ce viza creșterea producției prin industrializare, termenul este definit astăzi ca fiind un proces care conduce la creșterea bunăstării. Dezvoltarea corespunde unui proces de mobilitate, de schimbare cu caracter deliberativ pentru atingerea obiectivelor economico-sociale [11].

Diversele teorii privind dezvoltarea așezărilor umane au ca principale elemente de diferențiere criteriile de apreciere și modul de interpretare a nivelului atins în dezvoltare și, de aici, stabilirea obiectivelor acestei dezvoltări, dar, mai ales, se deosebesc prin soluțiile propuse pentru realizarea obiectivelor respective. Dezvoltarea reprezintă acțiunea de a (se) dezvolta și rezultatul ei [18].

„A se dezvolta” înseamnă „a trece de la o stare calitativă veche la alta nouă, de la o treaptă inferioară la alta superioară, de la simplu la complex”, dar și „a se extinde, a crește, a se mări” [19]. Cele două sensuri nu sunt însă perfect sinonime. Dezvoltarea presupune creșterea, dar ceea ce o diferențiază de aceasta este tocmai schimbarea, trecerea la o stare nouă, la o treaptă superioară, la complexitate. Trebuie să facem diferența între simpla creștere a unui oraș și dezvoltarea acestuia prin apariția de noi funcțiuni, a unor elemente inovatoare în plan arhitectural sau urbanistic etc. [3].

În literatura de specialitate franceză, *dezvoltarea este considerată o finalitate economică și culturală a descentralizării, ea diversificând și îmbogățind activitățile pe un teritoriu dat, prin mobilizarea resurselor și energiilor existente în zonă. Rezultat al eforturilor unei populații, dezvoltarea locală înseamnă punerea în aplicare a unui proiect de dezvoltare economică socială și culturală* [10].

La modul general, se poate vorbi de dezvoltarea umană și întărirea capacităților individuale prin educație, aderarea la valorile etice și dezvoltarea socială care are în vedere relațiile sociale și culturale, precum și participarea cetățenilor la procesul decizional în cadrul autorităților publice. Dezvoltarea care, îndeplinind cerințele generației actuale, facilitează generațiilor viitoare îndeplinirea propriilor opțiuni, este dezvoltarea durabilă. Dezvoltarea durabilă urmărește reconcilierea între două aspirații fundamentale și, anume, necesitatea dezvoltării economice și sociale, dar și protecția și îmbunătățirea stării mediului [9].

După Pearce [8], *„dezvoltarea durabilă reprezintă loialitatea față de viitor”*. În conformitate cu acest autor, am putea concepe o „durabilitate tip Pareto”, în condițiile căreia nici o generație nu ar putea să-și sporească bunăstarea în detrimentul altei generații. Din totalitatea definițiilor care vizează dezvoltarea durabilă considerăm că cea mai importantă definiție din perspectiva dimensiunii

abordate, este cea oferită de către Vicepreședintele Băncii Mondiale Ismail Seregeldin pe perioada 1992-2000, cu o licență în economie la Universitatea din Cairo și un doctorat la Harvard, a publicat peste 60 de cărți și peste 200 de articole și rapoarte în domenii precum biotehnologia, dezvoltarea rurală, dezvoltarea durabilă, utilitatea științei pentru societate, conform căruia: „dezvoltarea durabilă este cea care asigură generațiilor viitoare, cel puțin, aceleași oportunități de care beneficiază generația actuală, înțelegând prin oportunitate capitalul și creșterea de capital de persoană” [22].

Așadar, conceptul de dezvoltare durabilă se referă la o formă de creștere economică ce satisface nevoile societății în termeni de bunăstare pe termen scurt, mediu și, mai ales, lung. Ea se fundamentează pe considerentul că dezvoltarea trebuie să vină în întâmpinarea nevoilor prezente fără să pună în pericol pe cele ale generațiilor viitoare. În termeni practici, acest lucru înseamnă crearea condițiilor pentru „dezvoltarea economică pe termen lung, în același timp protejând mediul înconjurător” [1].

Dezvoltarea durabilă a devenit un obiectiv al Uniunii Europene, începând cu 1997, când a fost inclus în Tratatul de la Maastricht, iar în 2001, la Summit-ul de la Goetheborg, a fost adoptată Strategia de Dezvoltare Durabilă a Uniunii Europene.

În iunie 2006, a fost adoptată Strategia de Dezvoltare Durabilă pentru o Uniune Europeană extinsă, care se dorește a fi un catalizator pentru cei ce elaborează politici publice și opinia publică, în scopul schimbării comportamentului în societatea europeană și implicării active a factorilor decizionali, publici și privați, precum și a cetățenilor în elaborarea, implementarea și monitorizarea obiectivelor dezvoltării durabile.

Dezvoltarea durabilă a așezărilor umane, potrivit lumii economice actuale, este un fenomen complex, multidimensional, cu atribute numeroase în plan cantitativ. Dezvoltarea economică nu trebuie pusă la același nivel de interpretare cu creșterea economică [14]. Realizarea unei concordanțe între resursele existente și posibilitățile de valorificare aduce în prim plan conceptul de dezvoltare durabilă. Între mediu, mediul înconjurător și dezvoltarea socio-economică există un sistem de relații care exprimă, în final, calitatea habitatului uman [16].

Societățile durabile prosperă pentru că populația activează în colaborare și parteneriat pentru îmbunătățirea calității vieții. Societatea durabilă utilizează resursele proprii pentru a asigura necesitățile generațiilor actuale și, în același timp, resursele necesare pentru generațiile viitoare [12].

La nivel european, aceste dimensiuni ale dezvoltării durabile au fost abordate din perspectiva spațială, iar abordarea diferitelor probleme economice, sociale și ecologice s-a focalizat pe regiunile urbane, prin declararea proiectelor urbane ca fiind eligibile pentru finanțarea din fondurile structurale europene, prin inițierea de noi programe care se adresează în mod special, regiunilor urbane și prin comunicarea „Spre o strategie tematică asupra mediului urban”, prin care se urmăresc promovarea concentrării urbane, reducerea presiunii fenomenelor de sub-urbanizare, prevenirea extinderii necontrolate și diminuarea suprafeței terenurilor agricole adiacente exploatate de orașe [15]. De asemenea, activitățile de consolidare a orașelor și raționalizare a modelelor de locuire trebuie să fie, conform noilor cerințe europene, mai eficiente din punct de vedere energetic, utilizând în mod preferențial transportul public în detrimentul folosirii autoturismelor personale [2].

Literatura de specialitate indică o serie de metode de instrumente administrative care ar putea perfecționa acțiunile autorităților locale pentru o dezvoltare durabilă, precum ar fi [26]:

- declararea scopurilor și intereselor de grup;
- grupurile de lucru pentru promovarea dezvoltării durabile;
- evaluarea hotărârilor conform principiilor dezvoltării durabile;
- sistemele de management de mediu înconjurător;
- instruirea continuu a capitalului uman pentru o dezvoltare durabilă;
- includerea principiului dezvoltării durabile în strategie și activități;
- organizarea și desfășurarea audiențelor, panouri, ziare, programe locale TV și radio [30].

Practica țărilor avansate demonstrează existența unei corelații între calitatea guvernării și dezvoltarea umană. Calitatea și eficiența guvernării consolidează capacitatea de decizie în domeniile de importanță vitală pentru procesul de dezvoltare durabilă [6].

În lucrarea „Corelația dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă”, autoarea Tatiana Șaptefrați, menționează, de asemenea, că dezvoltarea durabilă pune în balanță, în primul rând, satisfacerea nevoilor umane actuale și ale generațiilor viitoare, plasând acest obiectiv în centru.

Pentru a fi atins acest deziderat, este necesară să fie satisfăcute o serie de condiții de echilibru: între diferite componente ale sistemului terestru; între mediu și economie; între numărul populației, capacitatea de suportabilitate a mediului și nivelul activității economice; între condițiile de muncă și viață ale diferitelor categorii de populație; între nivelul consumului și calitatea mediului; între gradul de satisfacere a nevoilor existente și cel al nevoilor umane viitoare, al generațiilor care vor veni; și o serie de condiții de evoluție: sporirea nivelului de trai; reducerea decalajelor și sporirea echității sociale; creșterea volumului și a calității resurselor naturale utilizabile; creșterea capacității de suportabilitate a mediului; creșterea eficienței cu care este utilizat capitalul natural, reducerea risipei; micșorarea impactului tehnologic asupra mediului înconjurător. Satisfacerea acestor condiții asigură un echilibru al creșterii care vizează fiecare component în parte - economic, tehnologic, ecologic, social-uman, precum și relațiile dintre aceste componente.

Așa dar, dezvoltarea umană durabilă este rezultatul interacțiunii mai multor factori economici, sociali, politici, de mediu. Responsabilitatea și receptivitatea instituțiilor de stat, prin intermediul cărora sunt valorificați acești factori, sunt imperativele dezvoltării durabile. Calitatea și eficiența guvernării consolidează capacitatea de decizie în domeniile de importanță vitală pentru procesul de dezvoltare durabilă. Oamenii constituie scopul și mijloacele tuturor politicilor prin ce și se explică interacțiunea permanentă dintre guvern și societate. Prin prisma acestei abordări, statul poate facilita interacțiunea dintre factorii de decizie și societate la fiecare etapă a procesului de implementare a politicilor publice [24].

Conform Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030”, în Republica Moldova se vizează asigurarea condițiilor pentru o viață demnă a cetățenilor din comunitățile urbane și rurale prin accesul la locuințe și servicii de bază adecvate, sigure și la prețuri accesibile; accesul la transport public eficient, la prețuri echitabile și accesibile pentru toți; consolidarea eforturilor de protecție și salvagardare a patrimoniului cultural; reducerea impactului negativ asupra mediului în orașe, inclusiv prin acordarea unei atenții deosebite calității aerului și mediului în general, pentru aceasta administrarea publică [25]:

- promovează dezvoltarea unor cadre spațiale urbane, inclusiv a instrumentelor de planificare și proiectare urbană care să sprijine gestionarea și utilizarea durabilă a resurselor naturale și a terenurilor; densitatea corespunzătoare, policentrismul și utilizările mixte, prin conversia planificată a parcelelor nefolosite sau a clădirilor degradate sau subutilizate sau, după caz, prin strategii de extindere urbană planificată, pentru a declanșa economii de scară și de aglomerație, pentru a întări planificarea sistemului alimentar, pentru a spori eficiența resurselor, rezistența urbană și durabilitatea mediului.

- încurajează strategiile de dezvoltare care să țină cont, după caz, de necesitatea de a ghida extinderea urbană, prioritizând renovarea urbană prin planificare pentru furnizarea infrastructurii și a serviciilor accesibile și bine-conectate, pentru densități sustenabile ale populației, designului compact și integrării de noi cartiere în țesutul urban, prevenind expansiunea urbană necontrolată și marginalizarea.

În concluzie: scopul general al dezvoltării durabile constă în îmbunătățirea vieții oamenilor. Dezvoltarea înseamnă mutații calitative ce țin de ansamblul vieții, astfel, încât se poate traduce prin „faptul că oamenii se hrănesc mai bine, se îngrijesc mai bine și capătă o mai bună cunoaștere”. Analiza premizelor prezentate arată că acestea se pot clasifica în două categorii: unele sunt teoretice, în cazul acestora accentul cade pe utilizarea rațională a resurselor de mediu, permițând generațiilor viitoare satisfacerea propriilor necesități, iar celelalte sunt pragmatice. În acest caz, accentul cade pe integrarea politicilor în strategiile de dezvoltare. Indiferent de categoria în care se plasează, definițiile dezvoltării durabile implică utilizarea unui model conceptual bazat pe concepția sistemică, în care mediul reprezintă o ierarhie de sisteme organizate, iar așezarea umană - o componentă a acestei ierarhii, respectiv, este nevoie de o nouă abordare a modului de elaborare și avizare a capitolelor legate de mediu și protecția acestuia din cadrul documentațiilor de urbanism și amenajarea teritoriului. Soluția la aceasta criză o reprezintă dezvoltarea durabilă, bazată pe integrarea și echilibrul aspectelor economice, sociale și ecologice, materializată în profil teritorial printr-o structură policentrică la diferite scări. În interiorul orașelor, conduc la fenomene de remodelare, având ca obiectiv creșterea calității vieții locuitorilor, reunite sub numele de regenerare urbană.

BIBLIOGRAFIE

1. A. Moga (2001), Dezvoltarea durabilă - Concept, Principiile enunțate în Raportul Brundtland, Forum-supliment Arhitect Design-3/2001, București.
2. A. I. Petrișor, (2005) Dezvoltarea durabilă: definiții și istoric, Tribuna construcțiilor, București. În: https://www.researchgate.net/publication/265406163_Dezvoltarea_durabila_a_oraselor_noi_concepte_europene (accesat la 14.01.2019).
3. A. I. Petrișor, (2008), Ecologie urbană, dezvoltare spațială durabilă și legislație. O abordare ecologică a relațiilor dintre om, spațiul construit și mediu. Editura Fundației România de mâine, București.
4. Bryane Michael. (2005) Dezvoltarea capacităților de guvernare: Provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est, Chișinău.
5. Bivol Elena. „Evoluția rolului statului în plan mondial”, în revista metodico-științifică trimestrială „Administrarea Publică”, nr. 1/2000.
6. Craciun C. (2008), Metabolismul urban. O abordare neconvențională a organismului urban, Editura Universitară „Ion Mincu”, București.
7. Chiriac Liubomir, (2004) Probleme actuale ale dezvoltării locale, Chișinău.
8. D. G. Regional Policy (2004), Interim teritorial cohesion report. Preliminary results EU Commission studies, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.
9. E. Prahoveanu, A. Matei (2004), Economie și Politici Economice, Editura Economică, București.
10. F. Xavier (1991), Descentralizarea, Editura Humanitas, București, p. 57.
11. G. Ionașcu (2003), Dezvoltarea și reabilitarea așezărilor umane din România, Editura Tempus, București, 2003, pp. 11-12.
12. G. Ionașcu (2003), Dezvoltarea și reabilitarea așezărilor umane din România, Editura Tempus, București, p. 12.
13. G. H. Borts (1960), The Equalization of returns and regional economic growth, American Economics Review, pp. 319-347.
14. Ianos I. (2000), Sisteme teritoriale. O abordare geografică, Editura „Tehnică”, București.
15. Ianos I. (2004), Dinamica urbană. Aplicații la orașul și sistemul urban românesc, Editura „Tehnică”, București.
16. Ianos I., Heller W. (2006), Spațiu, economie și sisteme de așezări, Editura „Tehnică”, București. Ianos I., Humeau J.-B. (2000), Teoria sistemelor de așezări umane, Editura Tehnică, București.
17. Munteanu Igor. „Studiu asupra dezvoltării locale în Republica Moldova”, Biblioteca Fundației Viitorul, editura „Cartier”, 2000.
18. M. F. Manecă (1986), Dicționar de neologisme, Editura Academiei București, p. 1168.
19. M. F. Manecă (2000), Marele dicționar de neologisme, Editura Saeculum, București.
20. Nora Chiriță, E. Scarlat (1998), Politici macroeconomice. Editura Economică, București.
21. N. Chiriță, E. Scarlat (1998), Politici macroeconomice, Editura economică, București.
22. Réate Hussein, C. Brodhag (2002), Glosar pentru dezvoltare durabilă, Paris.
23. S. Ismail. 1994. Dezvoltarea durabilă a dezvoltării: de la concepte la acțiune. Soluții de hârtie ocazională de dezvoltare durabilă pentru mediu, nr. 2. Washington.
24. Serafim Florea. Impactul factorial asupra condițiilor și securității dezvoltării durabile (Exemplul Republicii Moldova), Chișinău, Editura „Tehnică-Info”, 2018, 445 p. În: <http://anatolpetrencu.promemoria.md/?p=2694>.
25. Strategia Națională a Dezvoltării, „Moldova 2030” <https://mei.gov.md/ro/content/strategia-nationala-de-dezvoltare-moldova-2030> (accesat 20.01.2019).
26. Șaptefrăți Tatiana (2001) Rolul APL în dezvoltarea durabilă a comunităților. Materialele conferinței științifico-practice „Probleme actuale ale teoriei și practicii administrației publice”, Chișinău, 26 aprilie, 2001.
27. Șaptefrăți Tatiana (2005) „Corelația dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă”. Tezele conferinței internaționale științifico-practice din 18 mai 2005 „Academia de Administrare Publică pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică”, Chișinău,
28. V. C. Raicu, (2003), Keynesism și neoclasicism în perioada postbelică, Editura Tipard, București,
29. V. Junga (1981), Moneda și problemele ei contemporane, vol. II, Editura Dacia, Cluj-Napoca.
30. Valeriu Rusu (2002) Dezvoltarea durabilă – speranța comunităților și generațiilor, Ed. PP „Mediul Ambiant”, Chișinău.

THEORETICAL-HISTORICAL CHARACTERISTICS OF CONTROL IN LOCAL SELF-GOVERNANCE

Suzanna TOKUZAN,

*PhD student, Odessa Regional Institute of Public Administration,
Ukraine*

SUMMARY

The article is devoted to the theoretical and historical research of the development and functioning of control in local self-government. A legal analysis of theories and concepts that had the greatest impact on the development of the local self-government institution was conducted in order to find out the types and forms of control of local governments. Outstanding historical forms of control over the activities of local governments as grounds for the formation of modern control in the local in Ukraine. An analysis of the historical development of the control and supervision institute in the system of local self-government in Ukraine confirms that the relative autonomy of local government activities has always been linked by the state with the need for constant control and supervision with the purpose of strict adherence to regulatory requirements and regulations, observance of the interests of individuals, society and the state.

Keywords: *control, local self-government, local self-government bodies, community theory, state theory.*

Problem statement in general and its connection with the important scientific or practical tasks. At the current stage of socio-economic and administrative-managerial transformations in Ukraine in the conditions of decentralization, empowerment of local self-government institution, and reformation of the territorial executive power system, it is important to increase the effectiveness of public administration to solve nowadays problems. In this context, there is an urgent need to increase the efficiency of public administration bodies at the local level, including control as a component of proper administration, which would be „provided on the basis of a clear definition of their functions, division of powers, coordination of their activity and responsibilities” [1].

A certain uncertainty of interaction between the state and the people, the local self-government body and a citizen leads to unbalancing the power, reducing the responsibility of the officials for fulfilling the assigned duties to meet the needs of regulation and management, as well as to provide public services. Therefore, the level of responsibility of the apparatus of public administration and executive bodies of local self-government institution to the society and citizens depends to a large extent on the control in the system of public administration.

At the same time, there is an urgent need to build a society that would have control levers at all levels of government, to introduce a new technology of ensuring transparency, so that the society could control the execution of the governmental authorities. The need for effective control at the local level is also conditioned by the current economic situation in Ukraine: changing the spheres of governance, the methods and mechanisms of the state influence, the gradual moving of a certain range of managerial functions from the center to the local places.

Control is a critically important and complex management function. One of the most important peculiarities of control, which should be considered first and foremost, is that control should be comprehensive and systematic in order to obtain well-grounded conclusions and to make effective decisions based on its results.

At the same time, involving the public into the processes of development and decision-making concerning the life of the territorial community is one of the fundamental principles of democracy and the development of a civil society. The general aim of involving the public is to establish trusting relations between the territorial community and local authorities, which contributes to increasing a mutual responsibility and the transparency of the process of government decision

making and development of the local self-government, as well as an appropriate control by both the public and the state. The experience of the developed democracies assumes that strengthening the role of the citizens themselves in providing control over the local authorities' activity has a positive effect on improving the living standards of the local population and is an important element of the development of the local self-government institution.

The analysis of the recent researches and publications, which initiated the solution of this problem. The current state of development of the science of public administration necessitates the theoretical summary and comprehension of the research results related to the control over the local self-government bodies' activity and the identification of the place of new institutions such as the public, mass media, and the international communities. Among the scholars who to some extent have developed the issue of forming and developing the native system of local self-government at the general theoretical level, it is worth mentioning O. Batanov, V. Bordenyuk, I. Drobot, V. Kovalenko, V. Kravchenko, V. Kuibida, O. Kuchabsky, M. Lesechko, Y. Navruzov, V. Oluyko, V. Parkhomenko, M. Pukhtinsky, S. Sakhanenko, V. Tertychka, V. Yatsuba and others.

There are no special comprehensive studies devoted to the issue of control over the local self-government bodies' activity, although there is a significant number of scholars who studied state control: D. Bakhrakh, Y. Bytyak, V. Garashchuk, Y. Dodin, V. Kolpakov, N. Nyzhnyk, V. Shakhov, Y. Shemshuchenko and others, V. Afanasyev, A. Baskov, G. Becker, S. Denisyuk, S. Kushnir and others devoted their works to the studies of public control.

Highlighting of previously unsolved parts of the general problem to which this article is devoted. The statement „There is no future without the past” defines the purpose of our research on the analysis of the development of the principles for the control functioning over the local self-government bodies' activity in Ukraine and its corresponding types.

Defining the aims of the article (the statement of the task). Determining the peculiarities and the process of the development of control over local self-government bodies' activity will enable to identify the possible vectors for improving the mechanism of implementing this component of the public administration in the future.

Presentation of the main research material with the full justification of the obtained scientific results. The origins of the history of local self-government date back to the period of the XI – XVth centuries, when in the feudal Europe there were principalities, cities, parishes and the other local forms of government. The trade development led to forming the urban communities, many of which received the status of semi-sovereign units and thus provided the foundation for emerging the local autonomy. One of the examples of such autonomy is the emergence, starting with the XIIIth century in medieval Europe, of a significant number of cities, including those of the lands of the Galicia-Volyn principality, which used the Magdeburg Law.

The essence of the Magdeburg Law was that the urban population freed from the jurisdiction of the government administration (feudal lords, governors of the province, aldermen etc.) were given the opportunity to self-govern on a corporate basis, and their own bodies of city self-government were introduced. The community consisted of burghers – residents of the city, but only those who lived outside the boundaries of the land belonging to the bishop or princely castle [2, p. 234].

During the further development of sovereign nation-states in the XVI – XVIIth centuries the cities and other smaller forms of local self-government were subordinated to the central state authorities, after which the local authorities began to acquire the forms of the administrative units of the central government. This preliminary autonomous urban development provided the foundation for solving the rights of local communities and developing their self-government, while the process of establishing the dominance of the central government outlined the role of self-governing bodies as such as that provide local services and solve local problems [3, p. 17].

The concept of „self-government” appeared and was used during the Great French Revolution to emphasize the independence of the community from the state. This institution, in a modern sense, developed in the world practice at the turn of the XVIII – XIXth centuries, when absolute monarchies were transformed into democratic and law-governed states. The struggle for establishing the local self-government, freed from the feudal-bureaucratic tyranny, was one of

the causes of social movements. Its ideas were opposed to the feudal state, the class patriarchal-communal (rural) and corporate-guild (city) self-government. However, some elements of the class self-government in democratic states have survived to the present day (community, city statutes, etc.), filled with a new legal content [4, p. 45].

Local self-government in its modern sense appeared in the middle of the XIXth century, and the term „local self-government” was first introduced by the German lawyer Rudolf Gneist for defining such a type of management in the local places where historically formed territorial communities were legally endowed with the right to solve the local problems independently. At the same time, the self-governing communities’ activity was free from the state administration and its local officials. The main idea of Stein was to organize the urban community in the spirit of social independence, through which the citizen should feel like a member of the state body [5]. This is exactly the approach that determines the existence of public control executed by the members of the territorial community.

The definition of the concept of local self-government and control as a component of this type of public management is directly related to understanding of the essence of local self-government. In this regard, the public scientific opinion has been divided into several directions creating several independent theories of local self-government. In the context of our study, it is possible to define the key types and the subjects of control over the development of the institution of local self-government with the help of the analysis of the theory of local self-government (Table 1).

Table 1. Types of control according to the theories of local self-government.

The name of the theory	The Essence	The types of control
1	2	3
The free community theory	<p>It was born in Germany in the nineteenth century and is based on the postulates of the person’s „natural right” – the rights that are granted to a person from the birth, are unlimited by nothing and nobody. They are of a high priority, and all others are derived from them. These rights are by no means dependent on the state, or the degree of its democratic character. From this perspective, by its nature the community has the right to operate independently and without assistance of the central government, and the state does not create a community, but only recognizes it.</p> <p>Accordingly, the following principles are applied:</p> <ul style="list-style-type: none">- public affairs are different from the state ones;- the community is a subject with special rights, which make it impossible for the state to interfere with its affairs;- self-government officials are not state representatives, they represent society, not the state [5].	<p>Administrative control over the local self-government bodies’ activity.</p> <p>Public control by members of the territorial community and local society as subjects of the „natural right”.</p>
The economic (community) theory	<p>In accordance with this theory, local self-government is a management of matters of non-state importance, of the own economic affairs of the community. At the same time, very often some authors tried to identify a self-governing unit with industrial companies, unions and corporations, which was quite natural in the conditions of almost absolutist Russia and Germany. After all, it was precisely this self-government that was cared for by the bourgeoisie of the both monarchies. Thereby the total independence of the community was justified and the principle of supervision by the state over local self-government was destroyed [5].</p>	<p>Control by the ruling classes, in particular by the bourgeoisie.</p>

The legal theory	<p>The appearance of this theory is traditionally associated with the transition of the most developed countries of the world (the USA, Great Britain, and France) towards the age of „imperialism”.</p> <p>The essence of this theory is that the bodies of local self-government carry out the functions of the state administration, but at the same time they are bodies not of the state as a special legal entity, but of a territorial community. Consequently, the community affairs can be governed by the community itself, and not by the state bodies. Accordingly, self-government bodies must be elected, and not be appointed by the state. Such a theory is quite consequent in view of its acceptability by the population which creates certain territorial groups, but it lacks a social approach, since individuals performing their duties on behalf of the community are primarily concerned with the affairs of the well-off population [5].</p>	<p>Symbiosis of two types of control, both administrative (state) and public through the well-off population.</p>
The state theory	<p>It was developed by the scientists of those countries that experienced the greatest revolutionary upheavals at the end of the XIX and beginning of the 20th century. It was necessary for the ruling political circles of these states in order to narrow the autonomy of the territorial communities.</p> <p>The proponents of this theory consider local self-government as a part of the state, since any public administration is considered to be state-like. In their understanding those who are engaged in self-government, perform the task of the state [5].</p>	<p>The administrative control over the activities of local self-government bodies.</p>

It should be emphasized that community and state theories were the most widespread in Ukraine. The elements of the community theory formed the basis of the concept of local self-government, which is enshrined in the Basic Law. However, none of these concepts has been brought to the legislative stage, which in practice leads to arbitrary interpretation and very often to arbitrary application of the law on local self-government legislation.

At the same time, it should be emphasized: the modern practice of the formation and development of local self-government in different countries of the world has shown that the nature of local self-government cannot be clearly defined; in particular, it is quite difficult to distinguish the local affairs that would differ from the national ones. The functions of local government are private-legal, and public. All this testifies to the fact that local self-government simultaneously includes elements of both the state and civil institute [6].

After the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996, a real change in the monitoring approaches in the field of local self-government began. In Soviet times, when the local councils and their bodies were a part of a single system of state authorities, control over their activities was carried out on the basis of strict subordination and subordination of lower authorities to higher authorities. The separation of local self-government into an independent subsystem of public authority has made a need to create a new system of control in this area and the need to study the problem issues of monitoring the local government bodies' activity and officials, taking into account the principle of legal, organizational and material-financial autonomy within the powers defined by the Constitution and the laws of Ukraine with the latest changes and editions.

Control in the field of local self-government, depending on the subject of monitoring activity, can be conditionally divided into control over the bodies and officials of local self-government and control that is carried out by these bodies and officials in the field of local self-government. These both divisions of organizing control activity in the field of local self-government are of great importance. Scientists do not always clearly demarcate these components of the control system in

the field of local self-government. In particular, D. Sukhinin points out that a special role in the control system belongs to the control in local self-government bodies, since these bodies are the closest to the population and cooperate with it on a daily basis [7, p. 288]. In his opinion, control in local self-government bodies is a system of monitoring, auditing and checking of the status of the executive discipline, the quality of management, the efficiency of using budget funds, the effectiveness of programs, plans, strategies implementation, the adequacy of their results to the established goals and expended resources, and the state of adherence of the national legislation by local self-government bodies themselves [7, p. 292].

The transformation of the system of public administration, the transition from the administrative to the market economy leads to the reduction of control to an objective minimum. Accordingly, this transformation also leads to searching a new form of control in public administration, which would first of all ensure the achievement of the objective of control, namely effective and efficient management of local corporate resources and community interests; secondly, which would raise the trust of the members of the territorial community through transparency and clarity of decisions taken by local self-government bodies.

Conclusions from this research and prospects for further investigations in this direction. The analysis of progressive historical development of the institute of state control and supervision in the system of local self-government in Ukraine confirms that the relative autonomy of local government bodies' activity has always been linked by the state with the need for constant control and supervision with the purpose of the strict observance of regulatory requirements and regulations, the observance of the interests of individuals, and the state.

The local self-government of Ukraine in its modern territorial dimensions has undergone a complicated and controversial historical path, experiencing for centuries the influence of the eastern and western political cultures. Its historical characteristic is also ambiguous, as there are different approaches of researchers to the emergence, periodization and development of local self-government, an insufficient level of research of the stages of formation of local self-government on Ukrainian lands is observed.

As we can observe the ideology of collectivism and collegiality has long been dominant in Ukraine, based on the ideas of self-government. They didn't only become the core for the self-development of social micro-communities, but also the force capable to resist the excessive centralization of the state power. Democracy at the level of local self-government gives an individual, as well as corresponding groups, the opportunity to accomplish their self-determination and self-realization in such forms as citizen gatherings, local initiatives, local elections, referendums, public discussions, etc. Obviously, the modern term and content of local self-government are different from their understanding in the past. However, even the diversity of forms of its manifestations at different times allows us to summarize the ideas about them, to take into account the mistakes and achievements of our ancestors, who sought to build a mighty society and a state with the effective local power, which is similar to that which has been hoped for centuries.

BIBLIOGRAPHY

1. Пушко-Цибуляк Є.М., Мусаєва І. А. Розвиток державного контролю на регіональному рівні [Електронний ресурс] / Є.М. Пушко-Цибуляк, І. А. Мусаєва // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України, 2014, № 4, с. 72-77. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2014_4_12
2. Гошко Т. Нариси з історії магдебурзького права в Україні, XIV – початок XVII ст. / Т. Гошко ; [наук. ред. Я. Дашкевич]. – Львів: Афіша, 2002, 254 с.
3. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення : [навчальний посібник] / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2013, 316 с.
4. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз / Н. В. Камінська.- Навч. посіб. - К: КНТ, 2010, 232 с.

5. Мочков О. Б. Теоретичні засади та принципи участі членів територіальної громади в прийнятті рішень щодо місцевого розвитку / О. Б. Мочков // Наукові розвідки з державного та муніципального управління, 2015, Вип. 1, с. 301-313. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrzd_2015_1_32

6. Кузнецова О. О. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку [Електронний ресурс] / О. О. Кузнецова. // Державне будівництво, 2007, № 1(2). Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1\(2\)_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1(2)_33)

7. Сухінін Д. В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / Д. В. Сухінін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 07/2012. – Вип. 3(14), с. 283-294.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА И РУМЫНИИ

Лия НАНИ,
аспирант кафедры административного и финансового права
МГИМО МИД Российской Федерации

SUMMARY

An efficient functioning of a tax system is ensured by proper cooperation of the central and local authorities of the state.

Legal regulation of such cooperation on the national level is based on rules on the division of administrative powers between central and local authorities, the allocation of taxing rights and the distribution of tax profits to the relevant budgets.

Furthermore international norms are also relevant to the authority of local bodies in tax matters. Such rules concern, notably, the principle of self-determination of peoples and the European charter of local self-government.

The present article represents a comparative analysis of the aforementioned rules on the example of the Republic of Moldova and Romania.

Keywords: *allocation of taxing rights, local self-government, the Republic of Moldova, Romania.*

Эффективное функционирование налоговой системы обеспечивается за счёт взаимодействия центральных и местных органов власти государства. Такое взаимодействие предполагает необходимость правового регулирования разграничения полномочий в налоговой сфере и распределения налоговых доходов на национальном уровне с учётом соблюдения международно-правовых обязательств государства.

Правовое регулирование указанных вопросов на национальном уровне основывается на:

- законах общего характера по вопросам разграничения административных полномочий;
- налоговых законах;
- законах, регулирующих порядок распределения налоговых доходов.

Законы общего характера. Основные начала разграничения административных полномочий в Молдове и Румынии закреплены на уровне Конституций, законов, регулирующих юридический статус автономных административно-территориальных образований и специальных административных законов.

Конституция Румынии от 21 ноября 1991 года (с изм. от 29 октября 2003 года), в частности, предусматривает следующие положения: вся территория Румынии разделена на коммуны, города и жудецы (п. 3, ст. 3), провозглашены принципы децентрализации, автономии местных органов власти и децентрализации общественных услуг (т. е. делегирование от центра на местный уровень) (ст. 120), местные налоги и сборы утверждаются советами местного уровня или уровня жудецов в соответствии с положениями закона (п. 2, ст. 139).

В Конституции Молдовы от 29 июля 1994 года закреплены общие начала административно-территориального устройства государства: вся территория Молдовы разделена на села, города, районы и автономно-территориальное образование Гагаузия (п. 1, ст. 111), территориям левобережья Днестра могут быть предоставлены особые формы и условия автономии согласно органическому закону (п. 2, ст. 111), местная администрация осуществляет свою деятельность на началах автономии, децентрализации общественных услуг, избирательности местных органов власти и проведения консультаций с гражданами по наиболее важным вопросам местного значения (п. 1, ст. 109), реализация указанных принципов не может затрагивать унитарный характер государства (п. 3, ст. 109).

Из рассматриваемых норм следует, что разграничение полномочий между центральными

ми и местными органами власти не урегулировано на уровне рассматриваемых конституций прямым образом (как, например, в ст. 71, 72 Конституции РФ).

Отдельные вопросы разграничения полномочий на уровне автономных образований (Гагаузии и Приднестровья) урегулированы на уровне специальных законов (законом Молдовы от 23 декабря 1994 года № 344 и законом от 22 июля 2007 года № 173).

Вопросы, связанные с разграничением налоговых полномочий (в частности, отсутствие иерархической подчинённости центральным органам власти и сфера исключительной компетенции местных органов) получили своё отражение на уровне отдельных административных законов. Например, ст. 6 закона Румынии от 12 февраля 2007 года № 215 «О местной публичной администрации», ст. 3,4 закона Молдовы от 28 декабря 2006 года № 435 «Об административной децентрализации».

Налоговые законы. Содержание налоговых полномочий органов местного самоуправления раскрывается в налоговых кодексах (НК Молдовы от 24 апреля 1997 года и НК Румынии от 10 сентября 2015 года). Следует рассмотреть некоторые особенности.

В соответствии с п. 1, ст. 131 НК Молдовы, уполномоченными в сфере налогового администрирования органами (помимо налоговых и таможенных органов) являются и службы по взиманию местных налогов и сборов в рамках примэрий. Такая норма является особенностью молдавского регулирования ввиду наделения налоговыми полномочиями местных исполнительных органов власти. Такие полномочия включают, например, учёт налогоплательщиков, определение налоговой обязанности, взимание местных налогов, проведение мероприятий налогового контроля; применение соответствующих санкций.

В контексте налоговых полномочий местных органов власти интерес представляют вопросы предоставления налоговых льгот на местном уровне и порядок внесения изменений в действующие на местном уровне налоги.

Местным органам власти предоставляются права по предоставлению налоговых льгот в форме полного или частичного освобождения от уплаты налога или сбора, а также по предоставлению рассрочки (ст. 284, 297 НК Молдовы). Аналогичные полномочия действуют в отношении местных налогов Румынии (ст. 456, 464, 469, 476 НК Румынии). По сравнению с молдавским регулированием, румынское законодательство предусматривает более детализованные правила в отношении критериев предоставления налоговых льгот на местном уровне.

Введение новых налогов или сборов, а также отмена или изменение действующих обязательных платежей в течение налогового периода возможно с условием внесения соответствующих изменений в местные бюджеты (п. 2, ст. 7, п. 3, ст. 297 НК Молдовы). При этом внесение изменений в местные бюджеты в течение налогового периода не способствует соблюдению принципа предсказуемости законодательства, согласно которому налогоплательщику должно быть предоставлено время для «адаптации» к новому регулированию. В этой связи румынская модель регулирования является более предпочтительной, поскольку не предусматривает исключения из общего порядка введения в действие изменений в действующие налоги или сборы для налогов, действующих на местном уровне (ст. 4 НК Румынии).

Налоговые законы предусматривают необходимость соблюдения местными органами власти основных принципов материального и процессуального законодательств.

Материальный аспект можно проиллюстрировать на примере соблюдения принципа законности. Так, акты местных органов в Румынии не могут вводить дополнительные ограничения, которые не предусмотрены налоговым законодательством. На практике же такие ситуации случаются. Так, в деле, рассмотренном Трибуналом города Бухарест (решение № 49909/3/CA/2009), рассматривался вопрос о незаконности решения Совета местного самоуправления города Окна Муреш со ссылкой на незаконность увеличения максимальной ставки местного налога, предусмотренной НК [6, р. 204].

Необходимо также соблюдение норм о налоговых процедурах. В Молдове такие нормы инкорпорированы в НК, а в Румынии действует отдельный правовой акт по вопросам взаимодействия государственных органов и частных лиц – Кодекс налоговой процедуры от 23 июля 2015 года. Основы взаимодействия уполномоченных органов и частных лиц в рамках

налоговых процедур закреплены в ст. 4-12 КНП Румынии. Такие правила были восприняты из опыта регулирования на уровне ЕС с учётом правовых позиций Суда ЕС. Действует общее требование об обеспечении должного уровня администрирования (ст. 41 Хартии ЕС об основных правах от 7 декабря 2000 года), которое обладает обязательной юридической силой на основании ст. 6 Договора о Европейском союзе (Маастрихт, 1992 год).

Законы, регулирующие порядок распределения налоговых доходов. Правила распределения налоговых доходов в Молдове и Румынии не кодифицированы в рамках Бюджетных кодексов (как, например, в России или Грузии) и регулируются отдельными законами.

Порядок взаимодействия центральных и местных органов власти по поводу разработки, принятия и исполнения бюджетов разного уровня регулируется законом Румынии от 11 июля 2002 года «О публичных финансах» (ст. 28, 30, 34, 48, 49, 60, 64). Некоторые правоведы указывают на зависимость местных бюджетов от трансфертных доходов в связи со значительным количеством осуществляемых на местном уровне социальных функций и ограниченным количеством ресурсов для их финансирования [4, р. 7-8].

Вопросы распределения налоговых платежей регулируются законом Румынии от 29 июня 2006 года № 273/2006 «О местных публичных финансах», согласно которому 18,5% от подоходного налога, уплачиваемого в государственный бюджет на уровне соответствующей административно-территориальной единицы, направляется на специальный счёт совета жудеца, открытый для целей сбалансирования всех уровней местных бюджетов. Данный механизм представляет собой форму обеспечения горизонтальной сбалансированности местных бюджетов, что можно оценить положительно.

Порядок распределения налоговых поступлений закреплён в законе Молдовы от 16 октября 2003 года № 397 «О местных публичных финансах».

Особые правила предусмотрены для отчислений в бюджеты административно-территориальных единиц со специальным статусом – Гагаузии и Приднестровья (п. 3, ст. 14). Суммы подоходного налога, уплаченного физическими и юридическими лицами, НДС, и акцизов на территории автономного образования направляются в местный бюджет в полном объёме.

Международно-правовые аспекты. Особенности правового регулирования налоговых отношений на территории Молдовы и Румынии связаны с действием международно-правовых норм. Такие особенности связаны с реализацией:

- основных принципов международного права (в частности, принципа самоопределения народов п. 2, ст. 1 Устава ООН (Сан-Франциско, 1945 год);
- положений Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 года).

Первый из рассматриваемых аспектов связан с реализацией принципа на самоопределение народов на территории Приднестровья. С точки зрения налогообложения, такое обстоятельство привело к возникновению двух налоговых систем в рамках одного государства – Молдовы.

Ограничение действия норм молдавского налогового законодательства на территории Приднестровья (в регионе действуют свои нормативные акты в сфере налогообложения) приводит к значительному количеству трудностей, например, в отношении налога на добавленную стоимость. Так, отсутствие системы НДС на территории Приднестровья порождает сложности в отношении учёта входящего и исходящего НДС как для приднестровских, так и для молдавских поставщиков товаров и услуг и часто приводит к двойному налогообложению одного и того же дохода.

Сложности в отношении НДС возникают и в Румынии, но, в большинстве случаев, такие сложности связаны с несвоевременным возмещением НДС [2, р. 121] или с регистрацией для целей НДС [3, р. 394]. Основная причина возникновения таких сложностей – утрата поставщиком налогоплательщика своего статуса зарегистрированного для целей НДС лица или наличие у налогового органа убеждённости в том, что налогоплательщик нарушил законодательство [1, р. 36].

Второй аспект связан с действием Европейской хартии местного самоуправления. С юри-

дической точки зрения, Хартия является международным договором и носит обязательный характер для договаривающихся государств (в том числе, Молдовы и Румынии).

Хартия содержит ряд ключевых положений в вопросах разграничения полномочий, например: необходимость закрепления права на местное самоуправление на уровне конституции или закона (ст. 1); исключительность и пропорциональность применения административного контроля за нормотворчеством местных органов (ст. 8); наличие собственных финансовых ресурсов на местном уровне и возможности осуществления контроля над ними (п. 1, ст. 9); пропорциональность финансовых ресурсов объёму полномочий, законодательно переданных на местный уровень (п. 2, ст. 9); возможность применения мер стабилизации местных доходов без ущерба дискреционных прав местной администрации (п. 5, ст. 9) и др.

Соблюдение принципа автономии местного самоуправления (п. 1, ст. 109 Конституции Молдовы), который закреплён и в Хартии, становилось предметом рассмотрения дела в Конституционном суде Молдовы (дело № 2а/2014).

Итак, порядок взаимодействия центральных и местных органов власти Республики Молдова и Румынии в сфере налогообложения регулируется Конституцией, общими административными законами по вопросам разграничения полномочий центральных и местных органов, налоговыми законами, а также законами в сфере межбюджетных отношений по поводу распределения налоговых доходов.

Основные принципы международного права и международные договоры также затрагивают отдельные аспекты регулирования порядка взаимодействия центральных и местных органов власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Biban, S. Principiul proporționalității în drept fiscal român. În: Curierul fiscal, 2016, №1, p. 36-39. ISSN: 1841-7779.
2. Biris, G. TVA – nevoia de reformă. D 088 – vârful icebergului. In Curierul fiscal, 2017, № 3, p. 120-126. ISSN: 1841-7779.
3. Cristea, A., Stoicescu, I. Criteriile pentru evaluarea riscului fiscal. O noua procedura. În: Curierul fiscal, 2017, № 10, p. 393-395. ISSN: 1841-7779.
4. Levitas, A. Indicatori privind descentralizarea fiscal pentru Europa de sud-est: 2006-2014. Network of associations of local authorities of South-eastern Europe. Skopje, 2016, 140 p. ISBN: 978-608-4680-06-2.
5. Manole, T. Descentralizarea și autonomia locală: o provocare pentru Republica Moldova. În: „Administrarea Publică”, 2017, № 3, p. 89-103. ISSN 1813-8489.
6. Sasu, H. Principiul legalității în materie fiscală (IV). În: Curierul Fiscal, 2017, № 5, p. 203-205. ISSN: 1841-7779.

ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A MUNICIPIULUI CHIȘINĂU - OPȚIUNI PENTRU STRUCTURAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ

Andrei RUSSU,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Chisinau municipality requires a modern administrative structure within the same administrative territory. The study evaluates three alternative policies measuring, where possible, the political, economic and social impact. The purpose of the analysis is to promote the transparency in the formulation process of public policy and to contribute to the understanding of a new form of administrative structure of Chisinau Municipality.

Keywords: *statutul municipiului Chișinău, administrația locală Chișinău, pretura, sectoarele mun. Chișinău.*

Municipiul Chișinău necesită o structură administrativă modernă. În acest articol se prezintă trei opțiuni alternative de organizare administrativ-teritorială măsurând impactul politic, economic și social [1, 2, 4].

Rezultatele a mai multor studii constată următoarele:

- legea nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău nu este adaptată cerințelor legislației actuale, include chiar prevederi contradictorii.

- delimitare neclară a proprietății municipale de cea a republicii Moldova. deși există un șir de acte legislative cu referire la proprietatea administrațiilor centrale și locale, nu există o delimitare clară dintre proprietatea centrală vs de cea locală sau proprietate publică vs de proprietatea privată.

- delegarea autorităților locale a multor obligații fără acoperire financiară: taxele cu o rată de colectare înaltă sunt transferate către bugetul republican, iar administrațiile locale rămân cu o profitabilitate fiscală scăzută.

- intervenția excesivă a unităților administrative centrale în administrațiile locale.

- presiune politică excesivă asupra autorităților locale.

Analiza impactului politic, economic și social asupra structurii administrativ-teritoriale a mun. Chișinău se bazează pe următoarele criterii:

Politic	a) Scara teritorială. Scara geografică a teritoriului administrativ trebuie să fie compatibilă cu scara problematicei și a nevoilor comunităților.
	b) Democrație. Administrația trebuie să fie aleasă de cetățenii din teritoriul în care aceasta își exercită competențele. Administrația, printr-o structură transparentă, cu atribuiri de responsabilități și metode, trebuie să fie accesibilă și înțeleasă de către cetățeni.
	c) Competențe. Administrația trebuie să aibă responsabilități proprii, să aibă suficientă autoritate și competențe pentru agregarea unităților administrativ-teritoriale, separate clar de competențele și sarcinile altor niveluri administrative

Social	d) Integralitate. Administrația trebuie să fie capabilă să dezvolte o viziune integrată a dezvoltării municipalității acoperind domenii diverse de politici sectoriale și asigurând o abordare integrată în soluționarea problemelor.
Economic	e) Eficiență/Eficacitate. Administrația trebuie să fie capabilă să acționeze prompt și decisiv. Aceasta implică, printre altele, evitarea în procesul luării sau implementării deciziilor de folosire a unor proceduri lungi sau care nu sunt esențial necesare.

Municipiul Chișinău: sinteza situației actuale.

Municipiul Chișinău, UAT nivel 2 format din 19 primării (1+18):
a/. Consiliul Municipal ales direct de cetățenii din 5 sectoare, 6 orașe, 12 comune;
b/ Primar General ales direct de cetățenii din 5 sectoare 6 orașe, 12 comune, șef al executivului municipal;
c/ structuri executive organizate la nivelul executiv al municipalității și la nivelul a 5 structuri executive (sectoarele existente) toate sub autoritatea Consiliului Municipal și coordonarea Primarului General;
d/ buget municipal aprobat de Consiliul Municipal.
Nivel sector:
a/ subdiviziune fără statut juridic;
b/ fără consiliu de sector;
c/ fără primar de sector;
d/ organ executiv compus din Pretor, desemnat de Primarul General și Pretura (personalul Pretorului).
Orașe/comune din suburbii, sub-diviziuni ale Municipalității, UAT nivel 1 (6 orașe și 12 comune):
a/ Consiliul local ales direct de cetățenii din fiecare oraș/comună;
b/ Primar - ales direct de cetățenii din fiecare oraș/comună, șef coordonator al executivului local;
c/ structuri executive în fiecare oraș/comună
d/ buget municipal propriu aprobat de Consiliul local.

Fiecare subdiviziune teritorială, cu excepția sectoarelor, are Consiliu local cu funcții deliberative și un primar ales cu funcții executive. Responsabilitățile executive la nivel de sector sunt îndeplinite de către un Pretor și personalul executiv al acestuia. Sunt de menționat unele deficiențe organizatorice și de management și anume:

1. Consiliul Municipal și Primarul General au responsabilități suprapuse, astfel sunt create tensiuni în procesul de luare a deciziilor.

2. Deficitul de democrație prin implicarea comunităților creează o agendă politică falsă în rezolvarea problemelor prioritare ale grupurilor comunitare și ale teritoriului, slăbesc controlul în timpul punerii în aplicare a deciziilor publice și a investițiilor, facilitând corupția și subminând credibilitatea autorității administrației publice locale.

3. Dublarea sarcinilor și a personalului din structura municipală creează confuzii, întârzieri în procesul de luare a deciziilor, precum și determină costuri suplimentare.

4. Bugetul local se bazează pe formula de transfer elaborată de Ministerul Finanțelor.

Potrivit Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, art. 90 la alegerile locale generale din anul 2019 se vor aplica alte reguli, decât cele existente azi, anume:

1. Municipiul Chișinău va avea un primar general și 4 viceprimari.
2. Cele 5 sectoare ale mun. Chișinău vor avea câte un primar și doi viceprimari.
3. Consiliul municipal Chișinău va fi constituit din 51 de consilieri.
4. Consiliile sectoriale ale mun. Chișinău se vor constitui din următorul număr de consilieri: Botanica - 25, Buiucani - 23, Centru - 23, Ciocana - 23, Rîșcani - 25.

Cu toate că aceste reguli vor fi aplicate din vara anului 2019, nu este clar și niciun act legislativ sau normativ nu reglementează, cum anume aceste instituții noi vor activa. Nu este stabilit care patrimoniu va fi gestionat de consiliile sectoriale și care vor fi delimitările de atribuții între Consiliul municipal Chișinău și Consiliile sectoriale ale mun. Chișinău, care va fi sursa bugetară și modalitatea de gestionare.

Sunt luate în considerare următoarele opțiuni de reorganizare administrativ-teritorială:

Opțiunea 1. Municipiul Chișinău, UAT nivel 2 format din 19 primării (1+18).

Opțiunea 2. Fragmentarea teritorială: mun. Chișinău, format din 24 primării (1+23).

Opțiunea 3. Consolidarea teritorială a mun. Chișinău, format din 6 primării (1+5).

În continuare urmează o prezentare detaliată a opțiunilor și evaluarea impactului conform criteriilor expuse mai sus.

Opțiunea 1. Municipiul Chișinău, UAT nivel 2 format din 19 primării (1+18).

A. Municipiul Chișinău, UAT nivel 2 format din 19 primării (1+18):
a/ Consiliul Municipal ales direct de cetățenii din 5 sectoare, 6 orașe, 12 comune;
b/ Primar General ales direct de cetățenii din 5 sectoare, 6 orașe, 12 comune, șef al executivului municipal;
c/ structuri executive organizate la nivelul executiv al municipalității și la nivelul a 5 structuri executive (sectoarele existente) toate sub autoritatea Consiliului Municipal și coordonarea Primarului General;
d/ buget municipal aprobat de Consiliul Municipal.
B. Oraș/comune din suburbii, subdiviziuni ale Municipalității, UAT nivel 1 (6 orașe și 12 comune):
a/ Consiliul local ales direct de cetățenii din fiecare oraș/comună
b/ Primar - direct ales de cetățenii din fiecare oraș/comună, șef coordonator al executivului local;
c/ structuri executive în fiecare oraș/comună
d/ buget municipal propriu aprobat de Consiliul local.

Opțiunea 1 propune consolidarea mecanismului funcțional existent în scopul de a răspunde eficient la problemele identificate mai sus. Sistemul funcțional existent răspunde la legitimitatea democratică, cetățenii din Chișinău având libertatea de a alege direct consilierii și primarii în funcție de opțiunea lor politică. Prin urmare, opțiunea 1 nu are recomandări în vederea îmbunătățirii structurii politice a unităților administrativ-teritoriale.

Cu toate acestea, structura executivului are nevoie de mai multă claritate și coerență. Principalele aspecte considerate sunt: (1) distribuirea competențelor între Primăria Municipală și a personalului celor 5 subdiviziuni ale orașului (Preturile), (2) coordonarea orizontală a diferitelor departamente ale municipalității, (3) răspunderea eficientă a procedurilor interne la diferite servicii publice, (4) utilizarea metodelor inovative de informare și implicare a membrilor comunității în procesul de luare a deciziilor și (5) introducerea sistemului de monitorizare și evaluare a performanțelor (în special, a costurilor serviciilor) municipiului și a instituțiilor subordonate.

Pentru a ajunge la un grad ridicat de eficiență și eficacitate a acțiunilor municipalității, opțiunea 1 propune implementarea Sistemului Intern de Management al Calității (ISO) adaptate la activitatea administrațiilor publice, folosind standarde pentru toate serviciile furnizate de municipalitate.

Opțiunea 2. Mun. Chișinău fragmentat teritorial - 24 primării (1+23).

A. Municipiul Chișinău, UAT nivel 2 format din 24 primării (1+23):
a/ Consiliul Municipal ales direct de cetățenii din 5 sect., 6 orașe, 12 comune;
b/ Primar General ales direct de cetățenii din 5 sect., 6 orașe, 12 comune), șef coordonator al executivului municipal;
c/ structuri executive organizate la nivelul executiv al municipalității, sub autoritatea Consiliului Municipal;
d/ buget municipal aprobat de Consiliul Municipal
B. Sectoarele Chișinăului sunt subdiviziuni ale Municipiului Chișinău de nivelul 1:
a/ Consiliul de Sector ales direct de cetățenii fiecărui sector;
b/ Primar de sector ales direct de cetățenii fiecărui sector, șef coordonator al – executivului de sector;
c/ structuri executive în fiecare sector aflat sub autoritatea Consiliului de Sector.
d/. buget de sector aprobat de Consiliul de Sector
B. Orașe/comune din suburbii, sub-diviziuni ale Municipalității, UAT nivel 1 (6 orașe și 12 comune):
a/ Consiliul local ales direct de cetățenii din fiecare oraș/comună;
b/ Primar - ales direct de cetățenii din fiecare oraș/comună, șef coordonator al executivului local;
c/ structuri executive în fiecare oraș/comună;
d/ buget municipal propriu aprobat de Consiliul local.

Opțiunea 2 prezintă, în cadrul aceleiași frontiere municipale, un model de fragmentare teritorială cu: Consiliul Municipal, 5 Consilii sectoriale și 18 Consilii locale ale orașelor și comunelor situate în suburbii. Opțiunea 2 păstrează structura teritorială existentă și același număr ale unităților administrative, dar propune autonomie egală ale celor 5 sectoare ale orașului Chișinău (fostul Pretor și Preturi). În acest caz, municipiul Chișinău se constituie din 24 de primării.

Opțiunea 2 se bazează pe consilii autonome cu reprezentare politică și executivă proprie. Fiecare unitate teritorială are Consiliu și un aparat executiv. Din punctul de vedere al guvernării, structura teritorială propusă oferă o șansă mai bună cetățenilor orașului Chișinău de contact cu cele cinci consilii de sector, cerând politicienilor programe care răspund nevoilor în funcție de caracteristicile zonei și condițiilor de viață ale cetățenilor. Nu se propune nicio schimbare pentru orașele și comunele situate în zona suburbană a Chișinăului. Opțiunea 2 propune, similar cu opțiunea 1, punerea în aplicare a Sistemului Intern de Management al Calității (ISO).

Opțiunea 3. mun. Chișinău consolidat teritorial - 6 primării (1+5).

A. Municipiul Chișinău, UAT nivel 2 format din 6 primării (1+5):
a/ Consiliul Municipal ales direct de cetățenii municipalității Chișinău formată din 5 sect. cuprinzând sectoarele existente, 6 orașe, 12 comune;
b/ Primar General ales direct de cetățenii municipalității Chișinău formată din 5 sect. cuprinzând sectoarele existente, 6 orașe, 12 comune, șef coordonator al executivului municipal;
c/ structuri executive organizate la nivelul executiv al municipalității, aflate sub autoritatea consiliului municipal;
d/ buget municipal aprobat de Consiliul Municipal.
B. Sectoare, subdiviziuni ale Municipiului Chișinău, nivel 1. Sectorul include sectoarele actuale ale municipiului Chișinău, precum și orașe/comune din suburbii:

a/ Consiliul de Sector ales direct de cetățenii din sector;
b/ Primar de sector ales direct de cetățenii din sector, șef coordonator al structurilor executive ale sectorului;
c/ structuri executive în fiecare sector aflate sub autoritatea consiliului de sector
d/ bugetul sectorului, aprobat de Consiliul de Sector.

Opțiunea 3, utilizată pe larg în majoritatea orașelor europene cu o populație mai mare de 700.000 de locuitori, propune o structură administrativ-teritorială organizată în două nivele, cu Consiliile Municipale și Raionale. Din punctul de vedere al guvernării, această structură teritorială oferă o opțiune mai bună pentru partidele politice reprezentate în Consilii, de a identifica și de a răspunde prompt la nevoile și opiniile cetățenilor în funcție de caracteristicile demografice, economice și sociale ale fiecărui sector. Un alt aspect pozitiv al opțiunii 3 este competiția politică între părțile implicate în campania electorală. În acest caz, liderii politici prezintă agenda politică, lăsându-le cetățenilor din sectoare libertatea de a alege opțiunea relevantă problemelor comunității.

Din punct de vedere operațional, Opțiunea 3 propune Primăriei la nivel de sector, ceea ce face executivul mai receptiv la problemele cetățenilor. Oficialii și managerii din Executivul sectoarelor pot planifica, organiza și implementa programe de utilizare eficientă a resurselor materiale, umane și financiare proprii în furnizarea de utilități și servicii pentru comunitatea din sector. În timpul etapei de implementare a programelor și proiectelor, Primăria, inclusiv primarul, este mult mai responsabil în fața cetățenilor prin utilizarea unor indicatori de performanță și măsurare a eficienței, eficacității și satisfacției clientului pentru fiecare serviciu public. Primarul general prezidează consiliile municipale și conduce executivul municipal. El este responsabil pentru legea, ordinea și securitatea în municipiu. Viceprimarii sunt aleși de către consiliile municipal/sectoriale. Finanțele municipale ale mun. Chișinău și ale sectoarelor municipale sunt delimitate, având propriul buget, votat anual de către consilii. Recomandarea responsabilităților comune:

Opțiunea 3 oferă o soluție pentru disparitățile teritoriale mari existente în municipiu (de exemplu, densitatea populației, cheltuielile publice, cost/serviciu), propunând o structură administrativ-teritorială echilibrată. Principala caracteristică a opțiunii 3 este că aceasta propune o zonă metropolitană funcțională, cu scopul de a raționaliza structurile administrative de livrare și de servicii în scopul capturării beneficiilor din economii de scară pentru o populație de la 800.000 până la 1.000.000 de locuitori. Opțiunea 3 abordează în mod egal beneficiile democrației locale și eficiența economică a structurii administrativ-teritoriale. Opțiunea 3 este similară cu administrațiile majorității capitalelor europene. În această opțiune cetățenii sunt mai bine și mai echitabil reprezentați decât în Opțiunea 1, prezentând o structură descentralizată, mai receptivă și responsabilă în fața electoratului. Structura executivă autonomă se bazează pe competențe clare care sunt puse în aplicare și monitorizate, ca și în celelalte două opțiuni, printr-un sistem intern de management al calității.

Ca și concluzii putem menționa că Opțiunea 3, pe termen mediu, este opțiunea cea mai fezabilă în scopul implementării reformei administrativ-teritoriale a municipiului Chișinău. Această opțiune necesită timp (3 – 4 ani) pentru a produce reforme legislative și pentru a obține sprijin politic al tuturor părților implicate. Din acest punct de vedere, opțiunea 3 joacă mai bine rolul crucial de asamblare eficientă a activelor locale și de materializare a oportunităților în atragerea investițiilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Corporate and Public Management Consulting Group, 2008, Functional Analysis of the Chisinau Municipality and Subordinated Bodies, UNDP Moldova.
2. Bulat V. and P. Munteanu, 2007, Study on public services functioning in Chisinau Municipality, Business Consulting Institute Working Paper.
3. Business Consulting Institute, 2006, Fiscal decentralization: challenges for Moldova Republic, LGI/OSI Budapest, Soros Foundation.
4. Caluseru G. and L. Candu, 2006, City Development Strategy for Municipality of Chisinau, Municipal Finances Concept paper, UN-Habitat and World Bank project.

IMPLEMENTAREA ABORDĂRII LEADER ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Tomasz HORBOWSKI,
Solidarity Fund PL în Republica Moldova*

*Marina ALBU,
Rețeaua Națională LEADER din Republica Moldova*

SUMMARY

The EU LEADER approach / Community-led Local Development has been one of the most efficient instruments of the EU rural development policy, as a successful concept of local development owned and run by the citizens. The approach serves as a tool to strengthen local autonomy and build local capacities as well as to use local resources for development, what as a result empowers local people. LEADER approach in Moldova has been implemented starting from 2016, as a result in the end of 2018 almost 30% of the rural territory in Moldova was covered by LEADER initiative.

Keywords: LEADER approach, Community-Led Local Development, rural development, local autonomy, decentralization, integration; community, implementation, principle, local action group, local development strategy.

Uniunea Europeană a avut și are în permanentă preocupare căutarea rețetelor pentru sprijinirea dezvoltării zonelor rurale. Importanța strategică a acestor zone se referă nu numai la problema de bază - necesitatea de a asigura cantitatea și calitatea produselor alimentare, îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și prevenirea depopularizării acestor zone, dar și la nevoia de protejare a mediului natural, promovarea și cultivarea obiceiurilor și tradițiilor.

În anul 1991 a fost dat startul inițiativei europene LEADER. Fiecare inițiativă are ca scop să experimenteze metodele și ideile privind problemele-cheie ale statelor-membre pentru a putea rectifica și îmbunătăți politicile generale. În baza conceptului acestei inițiative stă principiul subsidiarității, care se bazează pe cooperare și complementaritate între eforturile cetățenilor și ale instituțiilor publice, în conformitate cu sloganul „atât de mult stat, cât este necesar, atât de multă societate, cât este posibil». Abordarea LEADER permite reorganizarea comunităților locale în conformitate cu viziunea proprie și determină nivelul de maturitate al societății civile, conștientizarea responsabilităților și posibilităților de dezvoltare de către cetățeni, procesul de implicare a cetățenilor în participarea activă la dezvoltarea zonelor rurale. Acest proces reprezintă o mare provocare, mai ales în țările cu democrație tânără, unde depășirea neîncrederii societății este adesea complicată, iar capitalul și potențialul civic este redus. Scopul acestei inițiative este elaborarea metodei, care să permită partenerilor locali să acționeze împreună, în conformitate cu viziunea comună elaborată de către ei, pentru dezvoltarea și viitorul zonelor rurale.

La nivel european, necesitatea Programului LEADER a apărut în 1990, când programele publice pentru dezvoltare rurală din multe țări erau limitate în ceea ce privește obiectivul intervențiilor lor, fiind administrate într-un mod tradițional de sus în jos (de la nivel central spre cel local).

Denumirea Programul LEADER este abreviată din limba franceză „Liaison Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale”, care se traduce ca „Legătură Între Acțiuni de Dezvoltare a Economiei Rurale». După cum sugerează și numele, aceasta e o metodă de mobilizare și de promovare a dezvoltării economiei în comunitățile rurale.

Programul LEADER reprezintă o abordare, care oferă noi oportunități de dezvoltare rurală punând bazele identificării nevoilor și resurselor locale, întăririi capacității de dezvoltare și implementării strategiilor locale de dezvoltare în vederea conservării patrimoniului rural și cultural, dezvoltării mediului economic și îmbunătățirii abilităților organizatorice ale comunităților locale.

Diferența dintre Programul LEADER și alte măsuri mai tradiționale de politică rurală constă în

faptul că acesta arată „cum” trebuie procedat și nu „ce” trebuie făcut. În conformitate cu articolul 61 al Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului, Abordarea Leader cuprinde, cel puțin, următoarele elemente: (a) strategii locale de dezvoltare pe zone, concepute pentru zone rurale clar definite la nivel subregional; (b) parteneriate public-privat la nivel local, denumite în continuare „grupuri de acțiune locală”; (c) o abordare ascendentă cu o putere decizională pentru grupurile de acțiune locală în ceea ce privește elaborarea și punerea în aplicare a unor strategii locale de dezvoltare; (d) o concepție și o punere în aplicare multisectoriale ale strategiei, bazate pe interacțiunea dintre agenții și proiectele din diverse sectoare ale economiei locale; (e) punerea în aplicare a unor abordări inovatoare; (f) punerea în aplicare a unor proiecte de cooperare; (g) interconectarea parteneriatelor locale [1].

Abordarea LEADER poate fi rezumată la șapte trăsături esențiale.

Trăsătura 1. Strategii de dezvoltare locală axate pe zonă O abordare axată pe zonă ia în considerare un teritoriu mic, omogen, din punct de vedere social, caracterizat adesea prin tradiții comune, identitate locală, simțul apartenenței sau nevoi și așteptări comune, ca fiind zona țintă pentru punerea în practică a politicii.

Trăsătura 2. Abordarea „de jos în sus”. Într-o abordare „de jos în sus”, actorii locali participă la luarea de decizii privind strategia, precum și la selectarea priorităților care trebuie urmărite în zona lor locală. Experiența a arătat că abordarea „de jos în sus” nu trebuie considerată ca fiind alternativă sau opusă abordărilor „de sus în jos” ale autorităților naționale și/sau regionale. Abordarea „de jos în sus” se combină și interacționează cu acestea, în scopul obținerii unor rezultate globale mai bune.

Trăsătura 3. Parteneriate public-privat: grupuri de acțiune locală (GAL). Instituirea unui parteneriat local, cunoscut ca „grup de acțiune locală” (GAL), este o trăsătură originală și importantă a abordării Leader. GAL are sarcina de a identifica și de a implementa o strategie de dezvoltare locală, de a lua decizii privind alocarea resurselor financiare și de a le administra.

Trăsătura 4. Facilitarea inovației. Leader poate juca un rol însemnat în stimularea unor abordări noi și inovatoare privind dezvoltarea zonelor rurale. Această inovație este încurajată de marea libertate și flexibilitate de care dispun grupurile de acțiune locală în luarea deciziilor privind acțiunile pe care vor să le susțină.

Trăsătura 5. Acțiuni integrate și multisectoriale. Leader nu este un program de dezvoltare sectorială. Strategia de dezvoltare locală trebuie să aibă o logică multisectorială, care să integreze diferite sectoare de activitate. Acțiunile și proiectele cuprinse în strategiile locale trebuie să fie corelate și coordonate ca un ansamblu coerent.

Trăsătura 6. Stabilirea de contacte în rețea. Stabilirea de contacte în rețea include schimbul de realizări, de experiențe și de cunoștințe între grupurile Leader, zonele rurale, administrațiile și organizațiile implicate în dezvoltarea rurală a UE, indiferent dacă acestea sunt sau nu beneficiari direcți ai programului Leader. Stabilirea de contacte în rețea este un mijloc de transfer al bunelor practici, de diseminare a inovațiilor și de construire pe baza lecțiilor învățate din dezvoltarea rurală locală.

Trăsătura 7. Cooperarea Cooperarea merge dincolo de stabilirea de contacte. Ea implică un grup de acțiune locală care desfășoară un proiect comun cu un alt grup Leader sau cu un grup care are o abordare similară, într-o altă regiune, într-un alt stat-membru sau chiar într-o țară terță. Cooperarea poate ajuta grupurile Leader să își intensifice activitățile locale. Le poate permite să rezolve anumite probleme sau să sporească valoarea resurselor locale [2].

Așa cum am menționat mai sus, beneficiarii Programului LEADER sunt „Grupurile de Acțiune Locală” (GAL) care își desfășoară activitatea pe un teritoriu rural, cu o populație cuprinsă între 10.000 - 100.000 locuitori și densitatea de maximum 150 de locuitori pe km².

Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului nu reglementează forma juridică a parteneriatelor public-privat implicate în punerea în aplicare a strategiilor locale de dezvoltare. Cu toate acestea, așa-numitele „Grupuri de Acțiune Locală” sunt definite în conformitate cu Regulamentul 1698/2005, articolul 62.

Abordarea dezvoltării locale bazate pe parteneriat este pusă în aplicare de Grupurile de Acțiune Locală care îndeplinesc următoarele condiții: (a) trebuie să propună o strategie locală integrată de dezvoltare bazată, cel puțin, pe elementele prevăzute la articolul 61 literele (a)-(d) și (g) și trebuie să fie responsabile pentru punerea în aplicare a acesteia; (b) trebuie să constituie fie un grup care

beneficiază deja de inițiativa Leader II (1) sau Leader+ (2) sau care corespunde abordării Leader, fie un nou grup reprezentativ de parteneri din diverse medii socioeconomice prezente la nivel local pe teritoriul în cauză. La nivel decizional, partenerii economici și sociali, precum și alți reprezentanți ai societății civile, cum ar fi agricultorii, femeile din mediul rural, tinerii, precum și asociațiile acestora, trebuie să reprezinte cel puțin 50% din parteneriatul local; (c) trebuie să facă dovada că au capacitatea de a defini și de a pune în aplicare o strategie de dezvoltare pentru zona în cauză. (2) Autoritatea de gestionare se asigură că grupurile de acțiune locală desemnează un coordonator administrativ și financiar care are capacitatea de a administra subvențiile publice și de a asigura buna funcționare a parteneriatului sau se asociază într-o structură comună constituită juridic, al cărei statut garantează buna funcționare a parteneriatului și capacitatea de a administra subvențiile publice. (3) Teritoriul care intră sub incidența strategiei este omogen și reprezintă o masă critică suficientă din punct de vedere al resurselor umane, financiare și economice pentru a susține o strategie de dezvoltare viabilă. (4) Grupurile de Acțiune Locală selectează proiectele finanțate în cadrul strategiei locale de dezvoltare. Acestea pot selecta, de asemenea, proiecte de cooperare [3].

În bugetul pentru perspectiva 2014-2020 abordarea LEADER a fost extinsă nu numai la politica de dezvoltare rurală și fondul maritim și de pescuit, dar și pentru celelalte două fonduri de coeziune - Fondul pentru dezvoltare regională și Fondul social. Acest lucru a creat un instrument numit „Community Led Local Development” – „Dezvoltarea Locală Conduasă de Comunitate” [4].

LEADER în Republica Moldova. Abordarea LEADER se implementează în Republica Moldova de la sfârșitul anului 2015 cu sprijin oferit de către partenerii de dezvoltare (Uniunea Europeană, USAID, Polonia, Elveția, România, Marea Britanie, Estonia, Republica Cehă și alții) în strânsă colaborare cu Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM).

Actualmente, în Republica Moldova există aproximativ 30 de Grupuri de Acțiune Locală, care se află la diferite etape de implementare din punct de vedere metodologic și a dezvoltării instituționale (unele GAL-uri sunt la etapa de inițiere, altele deja au implementat proiecte de dezvoltare locală – aprox. 160 de micro-proiecte în anul 2018). Proiectele susținute de GAL-uri sunt proiecte implementate de reprezentanții a trei sectoare – public, civic și antreprenorial. Un accent deosebit este pus pe dezvoltarea economică a teritoriului GAL (în jur la 40 de procente din finanțările oferite sunt pentru dezvoltarea economică). În acest proces sunt implicate peste 300 de localități și aproximativ 1000 de lideri locali, inclusiv APL-urile. Majoritatea GAL-urilor sunt create pe baza metodologiei elaborate în Programul-pilot UE SARD LEADER implementat în 2016-2018, finanțat de Uniunea Europeană [5].

Impactul și valoarea adăugată. Din activitatea GAL-urilor în anul 2018 am observat că, pe lângă impactul nemijlocit al implementării micro-proiectelor ce sprijină realizarea Planului Strategic de Acțiune GAL, apare un șir de consecințe pozitive adiacente și anume:

- dezvoltarea instituțională la nivel local – se dezvoltă instituțiile locale prin implementarea și monitorizarea proiectelor. Apare o instituție nouă – GAL, care este capabilă să provoace, să gestioneze și să administreze procesele de dezvoltare locală;

- consolidarea capacităților la nivel local – se consolidează capacitățile a reprezentanților a trei sectoare – public, civic și antreprenorial în ceea ce privește procesele de dezvoltare locală, implementarea proiectelor;

- înregistrarea entităților care desfășoară activitatea economică – în cazul în care reprezentantul sectorului antreprenorial dorește să obțină finanțarea din partea GAL, el este obligat să-și înregistreze activitatea – în anul 2018 au fost mai multe cazuri de înregistrare datorită imboldului din partea GAL;

- asocierea benevolă - LEADER stimulează asocierea benevolă a producătorilor și antreprenorilor. În 2018 au fost cazuri când mai mulți producători s-au asociat benevol pentru a obține sprijinul din partea GAL și a implementa un proiect comun de dezvoltare;

- responsabilitatea socială a sectorului antreprenorial – este vizibilă tendința din partea reprezentanților sectorului antreprenorial finanțat de GAL sau care intră în componența GAL de a sprijini inițiativele comunitare și sociale. Deseori, proiecte depuse în cadrul concursului GAL de către antreprenori, pe lângă componenta business au și o componentă socială.

Experiența anului 2018 arată că finanțarea din partea GAL a fost un imbold important pentru dezvoltarea economică și implicarea financiară din partea beneficiarilor – bugetul contribuției

propriei din partea beneficiarilor a fost de 2-3 ori mai mare decât finanțarea obținută din partea GAL.

Cadru legal. Actualmente, Grupurile de Acțiune Locală nu sunt înregistrate ca persoane juridice din cauza imposibilității ce reiese din cadrul legal existent în Republica Moldova, și anume: reprezintă un parteneriat intersectorial, iar legislația în vigoare nu permite Autorităților Publice Locale să devină membru-fondator al unor asemenea parteneriate (Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești) [6]. Pentru funcționare GAL-urile aplică o altă soluție alternativă - „Organ responsabil” – selectează un membru GAL (Asociație Obștească), care funcționează în numele și în interesul GAL. Aceasta soluție este în conformitate cu criteriile abordării LEADER valabile pentru UE - Regulamentul nr. 1303/2013 UE.

Asigurarea continuității funcționării GAL-urilor existente.

Programul LEADER la nivel național încă nu există, dar MADRM întreprinde eforturi în acest sens. Astăzi cunoaștem că GAL-urile vor fi finanțate în continuare în anul 2019 din sursele donatorilor externi: Uniunea Europeană, Polonia [7], Elveția.

Pentru consolidarea GAL-urilor, a metodologiei de implementare, schimb de experiență, dialog cu părțile interesate la sfârșitul anului 2018 a fost creată Rețeaua Națională LEADER din Republica Moldova. Membrii Rețelei LEADER sunt atât GAL-urile (astăzi 19 GAL-uri), precum și 4 organizații facilitatoare, care au sprijinit implementarea abordării LEADER în Republica Moldova din anul 2016.

Considerăm că abordarea LEADER este un instrument eficient pentru dezvoltarea rurală, care intensifică procesele de dezvoltare rurală. LEADER poate oferi comunităților rurale din Republica Moldova instrumentele necesare pentru a juca un rol activ în procesele de dezvoltare locală. Abordarea LEADER poate să asigure realizarea unei sinergii între aspectele economice, de mediu și sociale în elaborarea politicilor și programelor de dezvoltare rurală din Republica Moldova. Cel mai dificil în punerea în aplicare a metodologiei LEADER este implicarea comunităților locale și eliminarea barierelor, care provoacă inacțiunea. De asemenea, este complicat de interconectat un set de interese, probleme, soluții și de identificat o modalitate de a uni împreună resursele și eforturile în cadrul unui plan de acțiune coerent și consolidat. Totuși, în viziunea noastră, abordarea LEADER este o șansă reală pentru consolidarea comunității locale și asigurarea dezvoltării durabile în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), art. 61.
2. Abordarea LEADER, Un ghid elementar, Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene, 2006, p. 8-14.
3. Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR).
4. În: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_pl.pdf
5. În: <http://sard.md/>
6. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=325424>
7. În: <http://www.centruinfo.org/2019/02/28/apel-de-propuneri-in-cadrul-fgm-2019-editia-rurala-leader-deadline-21-martie/>

ASIGURAREA BUNEI GUVERNĂRI PRIN REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Ion POPOVICI,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The Public Administration Reform Strategy for 2016-2020 is based on the principles of good governance, which are repeatedly found in the content of that document, and are the one on which the whole strategy has been built. In this respect, the strategy represents a tool for achieving good governance in the Republic of Moldova, and the implementation in good faith of its provisions will contribute to the modernization of the local public administration, its accountability and efficiency, in full compliance with the White Paper on European Governance.

Keywords: *White Paper on European Governance, good governance, reform, democracy, local public administration, accountability, efficiency, efficiency, sustainable development.*

Conceptul bună guvernare a ajuns un termen în vogă în ultimele două decenii, un accesoriu retoric invocat deseori în cadrul conferințelor privind politicile publice. Sintagma bună guvernare trece, la nivelul opiniei comune, drept un tip de guvernare ideală sau optimă. Conceptul bună guvernare apare spre finele anilor 1980, în documentele Băncii Mondiale și se încetățenește în dezbaterile privind traiectoria țărilor în curs de dezvoltare. În 1992, în raportul „Guvernanță și dezvoltare”, prezentat de Banca Mondială, sintagma buna guvernare primește una dintre primele definiții: „buna guvernare este modul în care este exercitată puterea pentru a gestiona resursele economice și sociale naționale dedicate dezvoltării” [1].

Raportul indică faptul că interesul Băncii Mondiale pentru buna guvernare derivă din grija acesteia de a asigura durabilitatea proiectelor pe care le finanțează și concluzionează că dezvoltarea durabilă presupune existența unui cadru transparent și fiabil de norme și instituții pentru gestiunea afacerilor publice și private. Aspectul esențial al bunei guvernări constă în acțiunea guvernamentală previzibilă, transparentă și informată, cu o birocrație profesionistă și responsabilă pentru acțiunile sale. Toate aceste elemente sunt prezente într-o societate civilă puternică care participă la afacerile publice și ale cărei membri respectă supremația legii. În analiza sa, Banca Mondială face clar distincția dintre dimensiunea politică și dimensiunea economică a conceptului. Având mandatul de a promova dezvoltarea durabilă, aceasta este interesată doar de faptul cum buna guvernare contribuie la dezvoltarea socială și economică. Astfel, sunt identificate trei aspecte distincte ale guvernării:

- regimul politic;
- modul în care se exercită autoritatea pentru a gestiona resursele economice naționale și sociale dedicate dezvoltării;
- capacitatea guvernelor de a elabora, formula și implementa acțiuni și a-și onora funcțiile [1].

În acest raport, devenit unul clasic al dezbaterii privind buna guvernare, patru arii de bună guvernare devin prioritare pentru Banca Mondială, anume reforma sectorului public, responsabilitatea politică, cadrul legal al dezvoltării și informație și transparență. Semnalul de alarmă, privind eșecul parțial al politicilor de dezvoltare, fusese tras de critici externe, dar și de evaluări interne ale Băncii Mondiale. Diagnosticul a fost numit „criză de guvernare” și implica ideea că țărilor, aflate în curs de dezvoltare, le lipsesc anumite condiții instituționale necesare pentru mecanismele democratice.

Potrivit *Cărții Albe a Guvernării Europene*, adoptată de Comisia Europeană, în anul 2001, buna guvernare înseamnă „reglementări, procese și atitudini care afectează modul în care se exercită puterea la nivel european, în special, în privința deschiderii, participării, răspunderii, eficienței și coerenței” [2].

Sintagma buna guvernare a fost preluată la nivel național într-o serie de documente oficiale. În Republica Moldova noțiunea de bună guvernare este definită, în anul 2010, de Legea privind controlul financiar public intern ca mod de a guverna prin care se asigură atingerea obiectivelor cu respectarea

principiilor de transparență și răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate, legalitate și echitate, etică și integritate. Actul legislativ specifică, la articolul 4, și principiile bunei guvernări: transparență și răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate, legalitate și echitate, etică și integritate în activitatea entității publice. Totodată, se specifică faptul că managerului entității publice i se atribuie răspunderea managerială pentru asigurarea principiilor bunei guvernări [8]. Însăși noțiunea de bună guvernare nu depășește cadrul controlului financiar public intern, iar declarația de bună guvernare, depusă anual de conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, instituțiilor publice, precum și autorităților/instituțiilor autonome care gestionează mijloace ale bugetului public se referă doar la sistemul de evaluare și raportare a sistemului de management financiar și control, stabilit prin Ordinul Ministerului Finanțelor cu privire la aprobarea Regulamentului privind evaluarea, raportarea sistemului de management financiar și control și emiterea declarației privind buna guvernare [9].

Ulterior, prin Hotărârea Guvernului nr. 124 din 2018 a fost aprobat *Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia* [4], prin care Guvernul Republicii Moldova și-a asumat angajamentul să consolideze gestiunea finanțelor publice pe baza principiilor bunei guvernări. Actul normativ în cauză, trece în revistă aceleași principii ale bunei guvernări (transparență și răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate, legalitate și echitate, etică și integritate în activitatea entității publice), enumerate anterior în *Legea privind controlul financiar public intern* [8], specificând doar că acestea sunt în concordanță cu principiile de bază ale reformei administrației publice. Hotărârea Guvernului, nr. 124 din 2018, menționează că conceptul de control financiar public intern, inclusiv sistemele de management financiar și control, implică o schimbare radicală în cultura guvernării și gestionarea fondurilor publice. Prin dezvoltarea controlului financiar public intern, Guvernul are ca scop eficientizarea administrației publice, diminuarea birocrăției, minimalizarea riscurilor de corupție, oferirea serviciilor de calitate pentru cetățeni și mediul de afaceri.

În context, considerăm că cadrul normativ al Republicii Moldova abordează doar domeniul managementului financiar din perspectiva bunei guvernări, deoarece pe această dimensiune pot fi stabiliți indicatori cantitativi precisi de măsurare a progresului, lucru mult mai dificil de realizat pentru alte dimensiuni ale bunei guvernări care pot fi evaluate, în special, în baza indicatorilor de calitate și de comportament.

La rândul său, reforma administrației publice este o precondiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector și pentru implementarea angajamentelor importante asumate prin Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 [3], Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte [7], ratificat prin Obiectivele de Dezvoltare Durabilă, Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2030”, aprobată pe 8.11.2018 de Guvern [5].

Continuitatea, durabilitatea și impactul tuturor inițiativelor de reformă, care implică resurse umane și financiare considerabile, este incert fără a aplica procedurile de bună guvernare. Modernizarea administrației publice este un deziderat al întregii societăți, indiferent de oscilațiile sondajelor de opinie. Modernizarea unei țări însă nu este posibilă fără reformarea graduală și constantă, la toate nivelurile, atât pe verticală, cât și pe orizontală a tuturor componentelor politice și sociale ale statului.

Guvernul Republicii Moldova și-a luat angajamentul, prin Programul său de activitate [3], să creeze premisele necesare pentru abordarea complexă și într-un mod sistemic, planificat și vizionar a reformei administrației publice, bazându-se pe principiile bunei guvernări. Astfel, a fost asumat angajamentul de a continua eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel, în conformitate cu practicile democrațiilor europene.

Reforma administrației publice este chemată să contribuie la accelerarea implementării prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, prin realizarea cerințelor ce țin de capacitățile administrative necesare implementării plenare a angajamentelor asumate. În context, evidențiem caracterul reformei administrației publice locale ca proces de ajustare continuă la realitățile politice, economice și sociale care sunt în permanentă schimbare. Pentru a asigura sustenabilitatea (durabilitatea) proceselor de reformare acestea se desfășoară treptat, deoarece implică nu doar reguli, dar și schimbări în atitudini față de guvernare și politică.

Ținând cont de faptul că scopul reformei administrației publice este de a consolida administrația

publică aplicând standardele și regulile Uniunii Europene, principiile care stau la baza implementării *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* reflectă principiile bunei guvernări aplicate la nivelul Uniunii Europene prin Cartea Albă a Guvernării [2], ambele documente aprobate de Comisia Europeană, și principiile pentru buna guvernare la nivel local [10], recomandate de Consiliul Europei.

Deoarece buna guvernare începe prin aplicarea statului de drept, legalitatea este principiul care stă în capul mesei. Autoritățile publice locale urmează să respecte pe deplin cadrul legal, iar deciziile urmează a fi aprobate în strictă corespundere cu procedurile stabilite prin lege și puse în aplicare în mod imparțial. În ceea ce privește nemijlocit reforma administrației publice, reglementările urmează să stabilească clar responsabilitățile autorităților, regulile de funcționare a sistemelor și mecanismelor de luare a deciziilor în implementarea componentelor acestora [6].

Deoarece *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* are drept unul dintre obiective și extinderea componentelor reformei asupra administrației publice locale, ale cărei capacități necesită a fi consolidate, aceasta presupune promovarea descentralizării, autonomiei locale și subsidiarității. Acest lucru presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice, precum și exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice.

Garantarea posibilităților reale de cooperare între autoritățile centrale și locale, sectorul privat și societatea civilă, precum și informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative urmează să se realizeze prin parteneriat și dialog instituțional.

Participarea cetățenilor este extinsă pe întregul lanț al procesului decizional la nivel local. În domeniul de competență al autorităților de orice nivel, drepturile omului sunt respectate, protejate și implementate. În formularea deciziilor sale, autoritățile publice locale urmează să promoveze coeziunea socială și integrarea păturilor sociale vulnerabile. Accesul la serviciile esențiale este asigurat, în special, pentru cele mai vulnerabile categorii de persoane.

Principiul deschiderii și transparenței, formulat în *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* presupune faptul că deciziile trebuie să fie formulate, aprobate și puse în aplicare urmând reguli și proceduri clare. Toată informația cu caracter public este accesibilă. Informația privind deciziile, implementarea politicilor și rezultatele sunt disponibile publicului larg, astfel încât orice cetățean să aibă posibilitatea de a supraveghea și de a contribui la activitatea autorităților publice centrale și locale [6].

Profesionalismul celor care asigură guvernanta locală trebuie permanent menținut și consolidat pentru a îmbunătăți rezultatele și impactul procesului de reformă. Funcționarii publici urmează a fi motivați pentru a-și îmbunătăți performanța. Pentru a transpune abilitățile profesionale în rezultate mai bune urmează a fi elaborate și utilizate metode și proceduri practice.

Centrarea pe cetățean presupune că activitatea, structura, procedurile și deciziile administrației publice locale justifică așteptările și nevoile cetățenilor. Informația privind procesul decizional și activitatea administrației publice locale este oferită corect și la timp, serviciile publice sunt prestate corespunzător, iar cererile și reclamațiile sunt soluționate într-un interval de timp rezonabil.

Eficiența și eficacitatea, în calitate de principii generale ale bunei guvernări, presupun faptul că administrația publică locală administrează procesele, proiectele, serviciile și sursele disponibile pentru a obține cele mai bune rezultate pentru comunități în corespundere cu obiectivele stabilite și angajamentele asumate.

Viziunea și durabilitatea au în vedere faptul că administrația trebuie să ia în vizor optimizările și eficiența pe termen mediu și lung. Nevoile generațiilor viitoare sunt luate în considerare în politicile curente.

Responsabilitatea ține de faptul că rolul fiecărei autorități publice și fiecărui actor în procesul decizional este clar stabilit, aceștia fiind responsabili de deciziile pe care le iau; toate deciziile

sunt expuse și explicate; există mecanisme eficiente împotriva administrării necorespunzătoare și împotriva acțiunilor autorităților care încalcă legislația și dreptul cetățenilor [6].

Venim să subliniem faptul că în textul *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* se reiterează de mai multe ori că aceasta se bazează pe principiile bunei guvernări. Acestea din urmă într-adevăr se regăsesc, în repetate rânduri, în conținutul respectivului document strategic și reprezintă acea osatură pe care s-a construit întreaga strategie. În acest sens, strategia reprezintă un instrument de realizare a bunei guvernări în Republica Moldova, iar implementarea cu bună credință a prevederilor acesteia va contribui la modernizarea administrației publice locale, responsabilizarea și eficientizarea ei, în deplină concordanță cu Cartea Albă a Guvernării Europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Governance and development. În: <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>, (accesat la 1 februarie 2019).
2. Gouvernance Européenne. Un livre blanc// În: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/FR/1-2001-428-FR-F1-1.Pdf> (accesat la 3 februarie 2019).
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de acțiuni a Guvernului pentru anii 2016-2018 nr. 890 din 20.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 217-229 din 22.07.2016.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia nr.124 din 02.02.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 40-47 din 09.02.2018.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030” nr. 1083 din 08.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 424-429 din 16.11.2018.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
7. Legea pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte nr. 112 din 2 iulie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.
8. Legea privind controlul financiar public intern nr. 229 din 23.09.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 231-234 din 26.11.2010.
9. Ordin Ministerul Finanțelor, nr. 49 din 26.04.2012 cu privire la aprobarea Regulamentului privind evaluarea, raportarea sistemului de management financiar și control și emiterea declarației privind buna guvernare. În: Monitorul Oficial nr. 135-141 din 06.07.2012.
10. Principiile bunei guvernări. În: <http://infoeuropa.md/principiile-bunei-guvernari/>, (accesat la 15 februarie 2019).

APORTUL INSTITUȚIILOR SOCIETĂȚII CIVILE LA DEZVOLTAREA COMUNITĂȚILOR LOCALE

Constantin BUSUIOC,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article analyzes the participation of civil society institutions in partnership with local public authorities in the development of local communities. It highlights the specific functions of some non-governmental institutions, the actions and main activities they carry out in the field of socio-economic and cultural development at the local level.

It is mentioned that the civil society sector in the republic manifested itself through a series of positive changes in the development of the local communities, contributing to the realization of the countries economic and cultural development agenda.

Keywords: civil society institutions, NGOs, local communities, public administration authorities, development, social protection, public policies.

Formarea și activitatea instituțiilor societății civile în Republica Moldova a devenit posibilă după adoptarea Declarației de Independență în anul 1991, când s-a intensificat procesul de autoorganizare a cetățenilor sub formă de organizații neguvernamentale (ONG-uri).

Întrucât autoritățile administrației publice centrale și locale cooperează cu organizațiile neguvernamentale, considerăm necesar să analizăm unele aspecte ale contribuției acestora la dezvoltarea comunităților locale.

Instituțiile societății civile contribuie la dezvoltarea comunităților locale în diverse domenii: promovarea drepturilor omului, asigurarea egalității de gen, dezvoltarea durabilă și ocrotirea mediului, migrației și relațiilor cu diaspora, promovarea dialogului social și politic etc.

În articol ne-am propus să analizăm doar trei funcții specifice ale unor instituții ale societății civile în dezvoltarea comunităților locale: dezvoltarea economică, dezvoltarea personală a tinerilor, protecția socială a cetățenilor.

Dezvoltarea economică. Actualmente, tot mai multe instituții ale societății civile se implică la informarea și instruirea cetățenilor în diverse domenii ale economiei. Se observă o tendință crescândă a OSC-urilor de a implica un număr tot mai mare al populației în cadrul diverselor proiecte și programe pentru dezvoltarea comunității folosind resursele locale.

Totodată, crearea condițiilor de progres economic pentru comunitate implică reformarea continuă a sistemului educațional în domeniul antreprenorial și a formării profesionale, oferirea serviciilor de consultanță, asistența tehnico-financiară, informații și resurse pentru a ajuta persoanele fizice să dezvolte propriile lor afaceri în domeniul agricol sau industrial. De aceste probleme se ocupă anume sectorul neguvernamental care, în ultimii ani, desfășoară mai multe activități în acest sens. Acțiunile acestora includ programe privind creșterea veniturilor cetățenilor, îmbunătățirea condițiilor de viață.

În afară de suportul financiar acordat de către reprezentanții sectorului neguvernamental pentru oamenii care și-au deschis o afacere pentru prima dată, este nevoie de cunoașterea și înțelegerea unor aspecte privind contabilitatea, planificarea afacerii, ocuparea forței de muncă, impozitarea etc. În context, organizațiile neguvernamentale care activează la nivel local, regional și național depun eforturi în asigurarea instruirii persoanelor și le oferă asistență în angajarea în câmpul muncii la nivel local.

Astfel, Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS „Viitorul”, mun. Chișinău) activează în diferite domenii, precum: analiza economică, planificarea strategică și management. Activitățile sale sunt axate pe departamentele: Buna guvernare în sectorul public, Economie de piață funcțională, Societate competitivă. De asemenea, sunt publicate diferite studii în domeniul economic, precum și publicații periodice. „Monitorul Economic”, „Agenda Națională de Business”, „Buletin de promovare

a eficienței energetice” [1]. În acest sens, organizația contribuie activ la fortificarea sectorului economic, la dezvoltarea spiritului de responsabilitate printre politicieni, funcționari publici și cetățenii țării. La etapa actuală organizația implementează mai multe proiecte în domeniul dezvoltării economice.

La 21 martie 2010, la Chișinău, a avut loc Adunarea generală de constituire a Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM), care este o organizație apolitică și a fost înregistrată în calitate de asociație necomercială. Scopul său este de a reprezenta toate autoritățile locale. CALM este constituit de către unitățile administrativ-teritoriale organizate, potrivit legii, ca orașe (municipii) și sate (comune), precum și de către asociațiile sale profesionale. CALM reflectă angajamentul tuturor autorităților locale, pentru a urma principiile asociației și a bunei guvernări, care sunt stipulate în Carta Europeană a Autonomiei Locale, și pentru a demonstra că democrația locală și o comunitate de interese pot fi realizate prin consens bazat pe respect reciproc.

Menționăm că misiunea CALM este de a promova o administrație publică locală democratică, descentralizată, transparentă și eficientă, capabilă să contribuie efectiv la dezvoltarea comunităților locale și asigurarea membrilor săi cu servicii publice de calitate.

CALM a organizat un atelier de lucru privind planificarea strategică, în rezultatul căruia a fost elaborat proiectul Planului strategic al organizației și un alt atelier de lucru, găzduit la Nisporeni, cu genericul „Atragerea de fonduri și dezvoltarea social-economică a comunităților locale. Probleme și soluții”. Atelierul de lucru a generat rezultate benefice, având în vedere că participanții au avut posibilitatea să facă schimb de experiență, bune practici, cunoștințe pentru soluționarea problemelor comunității, inclusiv a problemelor economice [2].

Activitățile Centrului Național de Asistență și Informare a ONG-urilor din Moldova CONTACT (mun. Chișinău) din cadrul programului „Dezvoltare comunitară” sunt orientate spre susținerea inițiativelor locale de dezvoltare a businessului mic și mijlociu, a antreprenoriatului social și a dezvoltării regionale și locale. În context, cu susținerea financiară a Centrului au fost puse în practică următoarele afaceri: miniateliere de tâmplărie (s. Pelinia, raionul Drochia; s. Tătărauca Veche, raionul Soroca ș.a., miniateliere de cusătorie și croșetare (s. Mihăileni, raionul Râșcani), servicii în construcție și reparația autoturismelor (s. Crihana Veche, raionul Cahul, s. Ursoaia, raionul Căușeni [3, p. 13]. În același timp, sute de potențiali antreprenori sociali beneficiază de instruiți pentru a demara afaceri în localitatea lor.

De menționat că, la moment, în domeniul dezvoltării economice activează încă un șir de organizații neguvernamentale atât în localitățile urbane, cât și rurale.

Dezvoltarea personală a tinerilor. Dezvoltarea personală prin politicile publice adoptate la nivel național/local, precum și oferirea programelor de instruire pentru tineret reprezintă un obiectiv important în creșterea economică și culturală a țării. Principalele acte normative care asigură dezvoltarea acestei funcții sunt Strategia generală de dezvoltare a sectorului de tineret 2010 [4], precum și Legea cu privire la tineret [5].

Unul dintre obiectivele pe care și le propune sectorul neguvernamental se referă la oferirea educației pentru tinerii din comunitățile locale prin intermediul programelor și seminarelor de instruire, a meselor rotunde, conferințelor, vizitelor de studii etc. Aceste activități devin din ce în ce mai cunoscute și solicitate de către tineri, deoarece ele dezvoltă diverse competențe și abilități personale pentru ca tinerii să fie mai bine pregătiți pentru viața reală a societății, să-și valorifice capacitățile și să se orienteze mai ușor în alegerea profesiei.

Cele mai reprezentative instituții ale societății civile care activează la nivel național, regional și local și care și-au adus contribuția în dezvoltarea personală a tinerilor sunt: Centrul de resurse pentru Tineret DACIA (or. Soroca), AO Tineri pentru Dreptul la Viață (TDV) (mun. Bălți), Institutul de Instruire în Dezvoltare „Milenium” (mun. Chișinău), AO „Persepctiva” (mun. Cahul), AO Centru Educațional „Pro Didactica” (mun. Chișinău), cluburile de dezbateri AO „Dezbateri pentru Dezvoltare” – Căușeni, Edineț, Orhei, Ștefan Vodă, Comrat și alte organizații ale societății civile.

Totuși, dacă e să evaluăm activitățile desfășurate per ansamblu, precum și impactul pe care l-au obținut asupra acestui obiectiv, constatăm că acțiunile instituțiilor societății civile țin mai degrabă de prestarea unor servicii sau susținerea directă a beneficiarilor și a grupului-țintă. Astfel, organizațiile neguvernamentale desfășoară, mai mult, traininguri și conferințe cu copiii și tinerii din comunitățile locale și, mai puțin, elaborează politici naționale împreună cu Ministerul Educației, Culturii și Cercetării în interesul beneficiarilor.

Protecția socială a cetățenilor reprezintă elementul de bază în aplicarea reformelor social-economice care se realizează azi în țară. Conform Constituției Republicii Moldova (art. 47), statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, să-și asigure protecția în caz de șomaj, boală, dizabilitate, bătrânețe sau, în alte cazuri, când nu-și poate asigura existența din cauza unor împrejurări independente de voința lui. Totodată, în conformitate cu Legea asistenței sociale [6], statul asigură asistența socială sub formă de servicii sociale și de prestații sociale. Serviciile sociale constituie o componentă a sistemului național de asistență socială și au drept scop sprijinirea persoanelor vulnerabile pentru depășirea situațiilor de dificultate, prevenirea și combaterea riscului de excludere socială, creșterea calității vieții și promovarea coeziunii sociale ale acestora.

Organizațiile (in) formale, care-și focalizează activitatea în domeniul protecției sociale întreprind acțiuni de deservire socială la domiciliu, de creare a cantinelor de ajutor social și azilurilor pentru bătrâni și persoane cu dizabilități. În caz de neprotejare socială, lipsă de mijloace materiale, stare financiară dificilă, reprezentanții sectorului neguvernamental oferă ajutoare umanitare sub formă de bunuri, asistență financiară, donații benevole, echipament tehnic, medical, încălțăminte, îmbrăcăminte etc. Numărul instituțiilor societății civile care activează la nivel local în acest domeniu este prea mic, iar cele existente desfășoară deocamdată activități destul de modeste. Cu toate acestea, încercăm să evidențiem unele istorii de succes pe care le-au obținut unele instituții ale societății civile în asigurarea protecției sociale a cetățenilor, și anume: AO Soarta (mun. Soroca), AO Demos (mun. Edineț), AO „Motivație” (mun. Chișinău), Centrul de reabilitare a Victimelor Torturii „Memoria” (mun. Chișinău) și altele.

Drept exemplu, poate servi AO Misiunea Socială Diaconia (mun. Chișinău) care se ocupă cu acordarea susținerii materiale sau financiare persoanelor nevoiașе, prin colectarea de bunuri materiale (produse alimentare, îmbrăcăminte, încălțăminte, bani etc.) de la persoane fizice și juridice din țară și din străinătate, dar și distribuirea acestor bunuri persoanelor defavorizate. Pe parcursul activității sale această organizație a desfășurat mai multe activități cu implicarea voluntarilor: Campania de Paști „Masa Bucuriei”, beneficiarii fiind bătrânii singuratici de la centrele parohiale, precum și crearea a două cantine sociale – „Sf. Maria Magdalena” (s. Roșu raionul Cahul și „Sf. Ilie” din or. Leova. Organizația a mai înființat, în anul 2012, trei centre de reabilitare pentru victimele traficului și consumului de alcool (Chișinău, Leova, Orhei) și Centrul parohial „Sf. Stelian”, în s. Fetești raionul Edineț [7].

În republică există încă un șir de probleme și provocări pentru sectorul neguvernamental în realizarea dezvoltării locale. Deși au fost și sunt întreprinse un șir de acțiuni în efortul de a asigura protecția socială a cetățenilor, la etapa actuală serviciile sociale sunt oferite de foarte puține instituții ale societății civile și doar unui grup mic de persoane, iar acțiunile desfășurate nu acoperă cererea existentă în comunitățile locale.

În concluzie menționăm că, chiar dacă există câteva mii de instituții ale societății civile în Republica Moldova, puține dintre ele sunt și funcționale. Am insistat totuși asupra exemplificării unor instituții neguvernamentale care contribuie la realizarea unor funcții specifice de dezvoltare a comunității locale și care au capacități și experiență în examinarea și soluționarea problemelor apărute.

În contextul exercitării funcțiilor specifice prezentate, instituțiile societății civile la nivel național și local ar trebui:

- *să susțină dezvoltarea economică prin:* oferirea unor facilități de dezvoltare a micului business în cadrul programelor de parteneriat social, desfășurarea activităților economice care să se adapteze la realitățile spațiului rural moldovenesc prin valorificarea potențialului uman;
- *să contribuie la dezvoltarea personală a tinerilor prin:* oferirea oportunității de implicare mai activă a tinerilor din comunitățile locale în cadrul diverselor programe de instruire și proiecte și a oferi o participare egală a tuturor celor interesați de aceste activități;
- *să asigure protecția socială a cetățenilor prin:* dezvoltarea sistemului de servicii comunitare prin diversificarea și îmbunătățirea serviciilor de asistență socială și implicarea mai activă în proces a instituțiilor societății civile; implementarea unor programe specifice ca: protecția persoanelor cu dizabilități; crearea mai multor aziluri, cantine sociale în comunitățile locale, încurajarea mai multor voluntari de a se ocupa de îngrijirea la domiciliu a persoanelor nevoiașе.

BIBLIOGRAFIE

1. Buletin de promovare a eficienței energetice. În: <http://www.viitorul.org/lib.php?I=ro&idc=360&t=/PUBLICAȚII-PERIODICE/Buletin-de-promovare-a-eficienței-energetice&> (accesat la 10.01.2019).
2. În: <http://www.calm.md> (accesat la 12.02.2019).
3. Raportul anual 2011, 31 p. În: <http://www.contact.md/doc/raport.pdf> (accesat la 03.02.2019).
4. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare a sectorului de tineret 2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acestuia. nr. 1006 din 10.12.2014// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 400-403, 31.12.2004.
5. Legile cu privire la tineret. nr. 215 din 29.07.2016 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 315-328. 23.09.2016.
6. Legea asistenței sociale. nr. 547 din 25.12.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 42-44, 12.03.2004.
7. Misiunea Socială Diaconia a Mitropoliei Basarabiei. În: <http://www.diaconia.md/index.php?I=ro> (accesat la 05.02.2019).

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI ȘI CREȘTEREA CAPACITĂȚII UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Alexandru ȘAVGA,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

A fundamental aim of decentralization is to increase the administrative capacity of localities and districts (defined as the sum of all resources at the disposal of the administrative-territorial unit - human, financial, material), which has to become more competitive. The objective of the Republic of Moldova is to transform central and local public administration into an efficient and state-of-the-art administration. Modernization of the administration is necessary if we want to capitalize on the funds, to which access has recently been opened. If we fail to strengthen the administrative capacity - proposed by the decentralization process, but also through the other elements of the reforms - this will not be possible.

Keywords: administrative decentralization, administrative capacity, funds, administrative-territorial unit, competitiveness.

De la 1991 încoace, administrația publică din Republica Moldova este, probabil, acel domeniu care a suferit cele mai multe schimbări, întruchipate sub forma unor reorganizări. În douăzeci și cinci de ani, s-au întreprins multe acțiuni privind reorganizarea mecanismelor administrative la nivel local, dar acestea s-au dovedit a fi insuficiente, iar unele chiar ineficiente. Obstacolul principal în desăvârșirea unei reforme administrativ-teritoriale a fost și rămâne a fi cel politic. Pe lângă factorul politic, există și factorul uman din sistemul administrativ care nu a conștientizat în deplină măsură necesitatea reorganizării administrației publice ca aceasta să devină mult mai eficientă și flexibilă. Destrămarea Uniunii Sovietice și înlăturarea „Cortinei de Fier” au permis aplicarea mecanismelor statale democratice, proces care însă nu s-a produs fără dificultăți ori ezitări [1, p. 31].

Astăzi teritoriul Republicii Moldova este excesiv de fragmentat. Către 1 ianuarie 2017 Republica Moldova avea 5 municipii, 61 de orașe, 41 de localități din componența orașelor (municipiilor), 916 sate-reședințe, 659 localități din componența comunelor, în total 1682 localități [2, p. 13]. Aceste cifre sunt destul de mari pentru o suprafață de 33.843 km² și un PIB de 178 881 mil lei (pentru anul 2017) [2, p. 395].

Figura 1. Organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova, la 1 ianuarie 2017.

	Municipii	Orașe	Localități din componența orașelor (municipiilor)	Sate-reședințe ¹	Localități din componența comunelor ²	Total localități
Republica Moldova	5	61	41	916	659	1 682
Municipiul Chișinău	1	6	3	12	13	35
Municipiul Bălți	1	–	–	2	–	3
Municipiul Bender	1	–	–	1	–	2

Raioanele:						
Anenii Noi	–	1	5	25	14	45
Basarabeasca	–	1	–	6	3	10
Briceni	–	2	–	26	11	39
Cahul	–	1	1	36	17	55
Cantemir	–	1	–	26	24	51
Călărași	–	1	1	27	15	44
Căușeni	–	2	1	28	17	48
Cimișlia	–	1	3	22	13	39
Criuleni	–	1	2	24	16	43
Dondușeni	–	1	–	21	8	30
Drochia	–	1	–	27	12	40
Dubăsari	–	–	–	11	4	15
Edineț	–	2	4	30	13	49
Fălești	–	1	1	32	42	76
Florești	–	3	–	37	34	74
Glodeni	–	1	1	18	15	35
Hîncești	–	1	–	38	24	63
Ialoveni	–	1	–	24	9	34
Leova	–	2	1	23	14	40
Nisporeni	–	1	–	22	16	39
Ocnîța	–	3	–	18	12	33
Orhei	–	1	–	37	37	75
Rezina	–	1	3	24	13	41
Râșcani	–	2	6	26	21	55
Sîngerei	–	2	1	24	43	70
Soroca	–	1	–	34	33	68
Strășeni	–	2	2	25	10	39
Șoldănești	–	1	–	22	10	33
Ștefan Vodă	–	1	–	22	3	26
Taraclia	–	2	–	13	11	26
Telenești	–	1	2	30	21	54
Ungheni	–	2	1	31	40	74
U T A Găgăuzia	1	2	1	23	5	32
UATSN	1	9	2	69	66	147

¹ Satul în care își are sediul consiliul sătesc (comunal).

² Cu excepția satelor de reședință.

UTA – Unitate teritorială autonomă.

UATSN – Unitatea administrativ-teritorială din partea stângă a Nistrului.

La momentul actual, în Republica Moldova majoritatea colectivităților teritoriale locale sus-menționate se află în imposibilitatea de a se întreține financiar prin taxele și impozitele locale colectate. Prin urmare, administrația locală nu e capabilă să asigure serviciile publice necesare, iar populația rămâne în continuare satisfăcută parțial sau chiar deloc. Potrivit „Strategiei Europene a Republicii Moldova”, publicată în anul 2005, sistemul administrației publice ar avea următoarele deficiențe: 1) insuficiența mijloacelor financiare pentru acoperirea responsabilităților date autorităților locale, ceea ce poate fi considerat ca „limitarea” autonomiei financiare; 2) lipsa unei delimitări clare a competențelor dintre stat și autoritățile publice locale, precum și dintre diferite nivele ale administrației publice locale; 3) ingerința autorităților publice centrale în domeniile ce țin de competența administrației publice locale; 4) starea incipientă a dialogului instituțional dintre stat și autoritățile publice locale, precum și dintre diferite asociații ale autorităților administrației [9, p. 60].

La nivel de legislație, în țara noastră lucrurile stau aproape că perfect. De exemplu, *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764-XV din 27.12.2001 (art. 17, pct. 2) prevede că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de, cel puțin, 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale” [8]. Aproximativ 27 la sută din totalul localităților nu corespund normei legale, având o populație mai mică, iar 86 la sută au mai puțin de 5 mii de locuitori, inclusiv 9 orașe. Fragmentarea teritorială persistă și la nivelul intermediar. Raionul Basarabeasca cu 28847 de locuitori este de 4,35 ori mic decât raionul Orhei, cel mai mare ca număr de populație (125557 locuitori). După numărul colectivităților locale – șase la număr, același raion este mai mic de 6,2 ori decât raionul Florești cu 37 de colectivități locale, iar după suprafață sa – 290 km² este mai mic de 5,2 ori decât raionul Cahul, cel mai mare raion ca suprafață, având 1545 km² [4, p. 48].

Aproximativ 27% din totalul primăriilor din republică intră în categoria „cazurilor excepționale”, majoritatea cărora sunt rezultatul rezistenței politice la consolidarea teritorială. Din perspectiva comparativă, aceste excepții există în multe țări, fiind determinate de circumstanțe specifice (de ex., factorii etnici, tradițiile istorice și culturale, amplasarea geografică (distanță mare până la alte localități, insule) etc.), însă, teoretic, ele ar trebui să se limiteze la un anumit număr acceptabil, astfel încât deviația să nu implice un procent mare al cheltuielilor sectorului public. O parte considerabilă a „cazurilor excepționale” din Moldova este foarte apropiată sau chiar adiacentă din punct de vedere geografic și ar putea fi comasate chiar în prezent fără vreo modificare în lege.

Problema fragmentării excesive a teritoriului Republicii Moldova a fost analizată și în „Strategia națională de descentralizare”, adoptată la 5 aprilie 2012 și care constata că „fragmentarea administrativ-teritorială condiționează în mod fundamental descentralizarea funcțională, fiind în fapt un obstacol în calea reformei. Menținerea unei structuri puternic fragmentate, în condițiile lipsei unei baze fiscale, va face imposibilă atribuirea unor funcții semnificative autorităților APL de nivelul întâi și consolidarea autonomiei locale” [4, p. 48].

Din aceste constatări ar fi fost firesc să se ajungă la concluzia că o descentralizare, în înțelesul deplin al noțiunii nu poate fi realizată fără reforma organizării administrativ-teritoriale existente. Dar în „Obiectivul specific pentru capacitatea administrativă” se vorbește doar de „examinarea oportunităților de raționalizare a structurilor administrativ-teritoriale”. În scopul anihilării efectelor „fragmentării administrative excesive care generează lipsa de eficiență” se „propune realizarea unor activități ce vor conduce la explorarea unor soluții bazate pe două modele de acțiune: a) modelul normativ – amalgamarea unităților administrativ-teritoriale sau consolidarea administrativă, astfel încât să fie respectate principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea acestor servicii; b) modelul cooperant – dezvoltarea instrumentelor specifice cooperării intermunicipale și de stimulare a acestora (în special financiare), astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe UAT, sporind accesul la serviciile publice prestate și calitatea acestora” [4, p. 48].

Autorii *Strategiei de descentralizare a Republicii Moldova* au elucidat un șir de carențe caracteristice administrației publice locale, printre care enumerăm următoarele: a) capacitatea redusă a autorităților publice locale din mediul rural (care reprezintă 94% din numărul total) de a furniza servicii publice, rolul lor reducându-se la unul de reprezentare, și nu de asigurare a unor servicii comunale propriu-zise; b) capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul

autorităților publice locale de nivelul I; c) lipsa performanței funcționale a autorităților publice locale cauzată de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane; d) participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și la cel decizional; e) gradul scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali [10, p. 7].

În structura veniturilor autorităților publice locale, ponderea decisivă este deținută de transferuri. Mai mult, ca urmare a reformării sistemului de transferuri de la BS la BUAT, rolul acestora în 2014 a crescut considerabil - față de anii precedenți. În consecință, rolul veniturilor fiscale în finanțarea publică locală s-a redus considerabil, cu cca 40% în 2014 comparativ cu 2013. Ca o tendință negativă poate fi apreciată descreșterea permanentă a locului impozitelor pe proprietate în totalul veniturilor publice locale. În 2014, comparativ cu 2009, ponderea impozitelor pe proprietate s-a redus cu 1 p. Deși evoluția veniturilor bugetelor locale pe locuitor este în continuă creștere, mărimea acestora este insuficientă pentru asigurarea dezvoltării durabile a colectivităților locale.

Fragmentarea teritorială excesivă are și alte consecințe asupra structurii organizaționale și a funcționării eficiente a autorităților administrației publice locale. Baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul unei entități administrative locale sunt insuficiente pentru a menține un aparat administrativ care să poată asigura servicii publice, mai ales că cheltuielile alocate la salarizarea personalului constituie cel mai important articol din cheltuielile bugetelor locale. În trei dintre cele mai mici raioane ale Moldovei (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în trei dintre cele mai mari raioane (Hâncești, Cahul, Orhei) [4, p. 49].

Costurile administrative generale ale autorităților publice locale în anul 2009 erau următoarele: în cele cu mai puțin de 1500 de locuitori – 227,8 lei pentru o persoană (15,4% din totalul cheltuielilor); cele ce aveau între 5001 și 10000 de locuitori – 76,3 lei de persoană (6,4% din totalul cheltuielilor). E lesne de observat că povara fiscală legată de întreținerea aparatului administrativ cu o populație de până la 1500 locuitori este de trei ori mai mare decât în cazul primăriilor cu peste 5000 de persoane rezidente. În 65 de colectivități locale care au sub 1500 de locuitori, cheltuielile au constituit peste 20% din bugetele lor [4, p. 49].

O analiză reală la ziua de azi ne arată că frecvența interacționării cetățeanului cu autoritatea publică locală este una redusă – o dată sau de două ori pe an. Nu este logic de a întreține din bugetul public aparatul administrativ, cu atât mai mult că acesta nu prea are mari posibilități de a face ceva pentru cele o mie sau două mii de locuitori ai localității lor. Sumele economisite din cheltuielile legate de întreținerea aparatului administrativ ar fi mult mai necesare în astfel de domenii ca educația, medicina sau infrastructura.

În majoritatea bugetelor administrației publice locale, cu excepția primăriilor mari, cum ar fi Chișinău și Bălți, ponderea taxelor locale, a veniturilor proprii și veniturilor defalcate de la impozitele generale de stat este foarte mică. Primăriile depind foarte mult de transferurile din bugetul de stat (58% dacă ținem cont de Chișinău și Bălți și 70% fără aceste două municipii), ceea ce le face slabe din punct de vedere financiar în exercitarea responsabilităților. Cheltuielile autorităților locale au constituit aproximativ 24% din cheltuielile generale consolidate ale autorităților în ultimii ani. Majoritatea cheltuielilor autorităților locale sunt destinate educației – aproximativ 60% din cheltuielile totale ale bugetelor locale, fiind vorba, în special, de salarii. Următoarele cele mai mari cheltuieli ale bugetelor locale sunt cheltuielile administrative (7% din totalul bugetelor locale) și protecția socială (10%) [4, p. 49].

Referitor la dependența financiară a autorităților locale problema nu constă neapărat în majorarea sumelor de bani puse la dispoziția lor. Soluția ar fi crearea unui mecanism de gestionare eficientă a banilor. Bani, fără potențial uman și tehnic pentru asimilarea lor, nu vor produce efectele scontate. Competențele în materie de gestionare a banilor publici se reduc la responsabilitatea de a finanța instituțiile bugetare după tipul lor (școli, grădinițe, instituții medicale), dar nu după tipul funcției sociale (învățământ, asistență medicală). Formarea bugetului la nivel de instituție se realizează în baza normativelor de ramură stabilite. Astfel, autoritățile administrației publice locale sunt limitate în posibilitatea de a optimiza resursele. Rezolvarea acestor probleme se propune doar în baza metodelor monetar-fiscale și de control. În același timp, nu e luat în considerare faptul că majorarea mijloacelor financiare nu va fi de folos în cazul în care colectivitățile locale nu vor dispune de potențial uman și material pentru asimilarea lor.

Fărămițarea teritorială conduce la dispersarea banului public, la cheltuirea irațională. Chiar dacă sumele sunt mari, se dispersează și nu sunt suficiente pentru a realiza ceva consistent. Mitul că „banii rezolvă toate problemele” este foarte popular în mediul funcționarilor, de altfel ca și mitul că prin „emiterea unui ordin” și a „creării unui organ de control” lucrurile se aranjează de la sine. Din păcate, respectivele mituri nu au nimic comun cu realitatea. Atunci când redistribuirea fluxurilor financiare este preferată schimbărilor de sistem, nu există premise pentru ameliorarea situației și chiar este contraproductivă. Schimbările în sistemul de redistribuire a banilor publici fără o redistribuire clară a competențelor și responsabilităților autorităților publice în materie de acordare a serviciilor publice nu va ameliora situația existentă, dar o poate și agrava. Colectivitățile teritoriale locale de dimensiuni mici, chiar de vor beneficia de bugete mai mari, nu vor fi în stare să asigure acordarea de servicii publice de calitate în domeniul medical, al învățământului sau al infrastructurii.

Statutul și eficiența autonomiei locale sunt determinate de volumul de competențe atribuite asigurate cu resurse corespunzătoare pentru exercitarea lor cu randament maxim. Consolidarea colectivităților teritoriale locale este necesară tocmai din acest punct de vedere: pentru a satisface cât mai pe deplin interesele locuitorilor, autoritățile publice locale trebuie să dispună de un anumit volum de competențe; aceste competențe pot fi realizate cu succes doar în cazul când autoritatea publică locală dispune de suficiente resurse financiare, materiale, organizaționale și umane pentru realizarea lor; consolidarea colectivităților teritoriale locale ar avea ca efect crearea unor entități care ar dispune de un potențial mai mare pentru îndeplinirea competențelor atribuite și, în ultimă instanță, ar satisface pe deplin necesitățile populației.

În mod firesc, din cele relatate, reiese că autoritățile publice locale ar trebui să aibă capacitatea de a presta, cel puțin, servicii publice locale eficiente. Acestea însă rămân în continuare inefficiente și parțiale (în dependență de localitate). Constituția stabilește principiul autonomiei locale și stipulează că toate problemele locale trebuie să fie soluționate și tratate de către autoritățile locale, care funcționează independent în conformitate cu legea. În Republica Moldova există două legi care stipulează responsabilitățile autorităților locale ce țin de prestarea serviciilor: Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind finanțele publice locale. Ambele documente împart responsabilitățile între subiecții administrației locale. Fiecare nivel al administrației publice are competențe proprii și delegate [7].

Totuși ponderea mare a cheltuielilor autorităților locale în PIB se explică, în esență, prin faptul că principalul domeniu de cheltuieli al autorităților publice locale este educația. În comparație cu alte țări, Moldova cheltuiește neobișnuit de mult pentru educație (9% din PIB în anul 2009, comparativ cu media OCDE de 4-5%). Toate celelalte servicii publice care intră în responsabilitatea autorităților publice locale din Moldova sunt cofinanțate și, tradițional, sunt prost gestionate. Acest lucru se explică prin controlul strict de către autoritățile centrale a cheltuielilor publice necesare pentru prestarea anumitor servicii publice. Acest fapt reduce capacitatea autorităților locale de a funcționa ca un organ independent și autonom. În pofida prevederilor legislative și constituționale, care recunosc autonomia autorităților publice locale, strategia reformei va rămâne în continuare la nivel de declarație a principiilor, dacă instituțiile autorităților publice locale nu vor fi fortificate și structurate corespunzător.

Competențele de bază ale autorităților publice locale includ organizarea serviciilor sociale, protecția socială a persoanelor în vârstă, asigurarea cu locuințe și serviciile comunale, alimentarea cu apă și canalizare, prestarea serviciilor publice, amenajarea teritoriului, transportul public și întreținerea drumurilor locale. În comparație cu alte țări, gradul de descentralizare administrativă în Moldova este destul de bun, dacă utilizăm procentul cheltuielilor autorităților locale în PIB în calitate de indicator al nivelului de descentralizare. Majoritatea autorităților publice locale se află în incapacitatea de a oferi locuitorilor servicii publice de calitate. Majoritatea autorităților administrației publice locale din mediul rural, care reprezintă 94% din numărul lor total, nu au suficiente resurse de a asigura realizarea serviciilor publice locale [4, p. 51]. Imposibilitatea obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale, din cauza numărului redus al populației colectivităților locale, pune nejustificat în sarcina autorităților de nivelul al doilea responsabilități ce ar trebui îndeplinite la nivelul întâi și mărește prețul serviciilor publice oferite.

Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori și baza fiscală inexistentă fac imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică și socială la nivel local [4, p. 51]. Aceste fenomene au loc în condițiile în care infrastructura Republicii Moldova este într-o stare deplorabilă.

Potrivit unui raport al Forumului Economic Mondial, drumurile din Republica Moldova au fost apreciate drept cele mai proaste din lume. Moldova s-a plasat pe ultimul loc din cele 144 de state incluse în raport (1,5 puncte din 7). Potrivit raportului, chiar și căile ferate din Moldova sunt mai bune decât drumurile rutiere. La acest capitol, Moldova ocupă locul 70 în clasament, acumulând 2,5 puncte [4, p. 52]. Rețeaua de drumuri publice din Republica Moldova constituie 10.544 km, inclusiv: drumuri naționale – 3.677 km, locale – 6.867 km.

Cetățenii statului nostru au o implicare scăzută în procesele politice și administrative. Această neimplicare în procesul decizional atrage după sine consecințe nefaste asupra aceluiași cetățeni. Republica Moldova se confruntă cu două mari probleme care își lasă amprenta asupra evoluției și afirmării democrației locale: depopularea satelor și îmbătrânirea populației. Rata mișcării naturale a populației Republicii Moldova în anii 2011-2012 este la cota „0”, anterior fiind negativă [4, p. 50]. Există câteva zeci de sate cu o populație sub 40 de locuitori [4, p. 52]. În Moldova se atestă o rată înaltă de îmbătrânire a populației. Ponderea persoanelor cu vârsta trecută peste 50 de ani constituie 27,9% din totalul populației din țară, iar 10 raioane (Briceni, Drochia, Râșcani, Ocnița, Edineț, Soroca, Florești, Șoldănești, Glodeni, Fălești) și municipiul Bălți deja au atins rata critică de îmbătrânire (16% din totalul populației) [4, p. 52].

Aceste fenomene influențează negativ nivelul de implicare a cetățenilor în procesul decizional local. Lipsa unui control cetățesc asupra activității autorităților publice locale creează condiții prielnice pentru apariția fenomenelor negative ca irosirea nejustificată a banilor publici, nerespectarea interesului general, actele de corupție, ș.a.

Autonomia în stabilirea relațiilor contractuale între unitățile administrativ-teritoriale și diferite persoane fizice sau juridice. Definim autonomia ca un nivel al competenței decizionale al unei organizații [5, p. 227]. Potrivit Legii nr. 436, autoritățile locale sunt în drept să decidă asupra problemelor generale și specifice ale unității administrativ-teritoriale asupra căreia își exercită competențele, inclusiv stabilirea unor relații contractuale cu persoane fizice sau juridice. Condiția de bază rămâne aceea ca prin stabilirea acestor raporturi, autoritățile să nu încalce legea, respectiv, să nu prejudicieze cetățeanul [6]. Potrivit cercetătoarei Tatiana Castrașan, eficiența administrației publice locale este direct proporțională cu gradul de implicare a locuitorilor în procesul de soluționare a problemelor cu care se confruntă comunitatea. Interesul real al cetățenilor pentru gestionarea propriilor resurse într-o satisfacere a nevoilor locale constituie baza de dezvoltare a autonomiei locale [3, p. 110].

Fragmentarea teritorială impusă prin revenirea la raioane a periclitat grav și cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autoritățile județene cu parteneri transfrontalieri, deoarece fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane. Din cauza eterogenității și pluralității subiecților de dialog, a devenit dificilă cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor „Dunărea de Jos”, „Siret-Prut-Nistru” și „Prutul Superior”, la care Moldova este parte. Dacă până în mai 2003 teritoriul Moldovei din cadrul Euroregiunii „Siret-Prut-Nistru” cuprindea 5 județe-membre (Chișinău, Lăpușna, Orhei, Soroca și Ungheni), după 2003 acestea au devenit 18 raioane, ceea ce înseamnă 18 parteneri transfrontalieri cu viziuni diverse asupra opțiunilor și modalităților de cooperare. Teritoriul României, parte componentă la aceeași euroregiune este comparabil cu cel al Republicii Moldova, dar include doar trei județe (Iasi, Neamț și Vaslui). Fenomenul este amplificat și de absența în legislația națională a reglementării modalităților de cooperare transfrontalieră, cu toate că Republica Moldova a ratificat, în 1999, „Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale” din 21 mai 1980, intrată în vigoare la 1 februarie 2001 [4, p. 52].

În spiritul legilor naționale și internaționale, întru raționalizarea cheltuielilor bugetare, modernizarea și creșterea reală a capacității unităților administrativ-teritoriale, recomandăm următoarele:

- organizarea administrativ-teritorială în 10 unități administrativ-teritoriale (județe, ținuturi). Este necesară reducerea numărului de APL prin lichidarea entităților mici a căror întreținere este

economic nefezabilă. Aceasta ar conduce la crearea de unități teritoriale care ar putea exploata beneficiile economiilor de scară și care sunt, practic, inexistente într-o organizare teritorială atât de fragmentată precum este cea din Republica Moldova;

- satele, al căror număr de locuitori este sub 1500, să fie comasate în comune. Satul reședință (pe teritoriul căruia va fi amplasată primăria) va fi satul care are mai mult de 1500 de locuitori sau aproape de 1500 de locuitori;

- promovarea transparenței decizionale a consiliilor locale. Aceasta ar conduce în mod inevitabil la o creștere a responsabilității și o îmbunătățire graduală a calității serviciilor oferite de către primării;

- monitorizarea de către Cancelaria de Stat a Republicii Moldova a angajărilor funcționarilor publici în primării pe bază de numiri. De asemenea, evaluarea cunoștințelor primarilor și a tuturor consilierilor din UAT de toate nivelurile, cel puțin, o dată pe an. Reforma de descentralizare eficientă poate fi efectuată doar în condițiile în care se va pune un accent deosebit pe calitatea și capacitatea angajaților din cadrul APL de a face față provocărilor unui mediu pur concurențial. Astfel, accentul în promovarea în funcții trebuie să fie efectuată strict după criterii de performanță și meritocrație și nu pe criterii de nepotism sau alte maladii inerente administrațiilor din Republica Moldova. Astfel, angajările în cadrul structurilor APL trebuie să urmeze strict prevederile legislației în vigoare și să fie făcute prin concursuri deschise, iar rezultatele acestora trebuie să fie făcute publice;

- descentralizarea administrativă trebuie să fie neapărat corelată cu descentralizarea financiară. Prin urmare, pe de o parte, este necesară extinderea bazei impozabile locale prin diversificarea surselor de venit și eliminarea plafoanelor la taxele locale, iar, pe de altă parte, primăriile trebuie să beneficieze de un nivel mai înalt de discreție în elaborarea și executarea bugetelor locale. Aceasta va diminua substanțial dependența acestora de puterea centrală, va responsabiliza factorii de decizie locali și, respectiv, va contribui la eficientizarea alocării resurselor la nivel local;

- reformarea sistemului de transferuri financiare de la autoritățile centrale la cele locale. Actualul sistem de transferuri nu doar că nu ajută la îmbunătățirea serviciilor, ci are un efect negativ asupra performanței APL, generând hazard moral și cauzând ineficiența funcționării acestora;

- actualul sistem de transferuri trebuie simplificat, transparentizat și depolitizat. Prin urmare, propunem ca transferurile efectuate pentru reparații capitale, construcții și alte activități economice ce nu țin de serviciile sociale de bază să fie efectuate strict pe bază competitivă. Aceasta presupune că primăriile vor elabora de sine stătător proiectele investiționale care vor fi examinate de către o comisie reprezentativă și independentă. Totodată, este necesar să existe o serie de indicatori de monitorizare măsurabili care vor permite evaluarea eficienței utilizării transferurilor pentru fiecare proiect, precum și penalizările de rigoare pentru eventualele devieri de la proiect. Aceasta va încuraja concurența dintre APL pentru realizarea diferitelor proiecte cu destinație economică și socială, fapt ce constituie un alt element important care ar spori eficiența acestora;

- localitățile care din anumite considerente nu sunt capabile să atragă investiții, ar putea să se axeze pe valorificarea mai activă a resurselor pe care le dețin: terenuri și spații pentru activități industriale disponibile și la prețuri mult mai mici și forță de muncă mai ieftină. Aceste avantaje ar trebui complementate de o administrație publică locală mai flexibilă (în virtutea dimensiunilor mai mici). În asemenea condiții, aceste localități ar putea fi atractive pentru companiile producătoare, inclusiv agricole.

BIBLIOGRAFIE

1. Babin O. Principiile reformei administrației publice. În: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007, Administrația publică și buna guvernare. Caietul științific 2/2007, Chișinău, 2008. În: http://www.isam.fd.md/caiet_site/caiet_nr2.pdf (accesat 13 ianuarie 2019).

2. Biroul Național de Statistică. Anuarul statistic al Republicii Moldova 2017. Chișinău, 2017.

3. Castrașan T. Funcționarea autonomiei locale în Republica Moldova. În: Revista metodică științifică trimestrială „Administrația Publică”, ediție jubiliară consacrată aniversării de 20 de ani de la fondarea Academiei, aprilie-iunie 2013, nr. 2 (78). Chișinău, 2013, p.110.

4. Cornea S. Este nevoie de o reformă teritorial-administrativă în Republica Moldova? În: *Moldoscopie*, 2014, nr. 3, (LXVI).

5. Iftene C. Autonomia în era globalizării. În: *Materiale ale sesiunii de comunicări științifice*, 27-28 septembrie 2008, *Administrația Publică în Statul de Drept. Caietul științific 3/2008*. Chișinău, 2009. În: http://www.isam.fd.md/caiet_site/caiet_nr3.pdf (accesat la 18 ianuarie, 2019).

6. Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 32-35 din 09.03.2007 cu modificările ulterioare.

7. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. Publicat: 02.03.2007 în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 29-31.

8. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27.12.2001, Publicat: 29.01.2002 în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 16.

9. Strategia Europeană a Republicii Moldova. În: http://library.usmf.md/old/euro/downloads/Strategia_europeana_Partea_1.pdf (accesat la 12 ianuarie, 2019).

10. Strategia Națională de Descentralizare. În: http://descentralizare.gov.md/public/files/Strategia_Nationala_de_Descentralizare.pdf (accesat la 12 ianuarie, 2019).

REGLEMENTĂRI NORMATIVE PRIVIND RAPORTURILE DINTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ȘI LOCALĂ

Vasile FOTESCU,
doctorand, Academia de Administrare Publică,
lector universitar, Academia de Muzică, Teatru și Arte Plastice

SUMMARY

The legislative framework of the Republic of Moldova is created in a way that it ensures the realization of competences and of a legal platform which contribute to the creation of efficient relations among the central public administration and the local public administration. The implementation of codes, laws and normative acts established during time increases the confidence of the citizens in the continuity and sustainability of the legal regulations, favorizing the development and evolution of the relations among the local and central powers.

The existence of a duplication, contradictions and inaccuracies in the content of the normative acts, sometimes completed by a legislative void and absence of legislative texts which should respond to the problems arisen in the practical implementation and the relation among the central public administration and the local public administration are what this study is about.

Keywords: central public administration, local public administration, subordination, collaboration, autonomy, decentralization, centralization.

Introducere. Pentru a înțelege complexitatea raporturilor dintre autoritățile administrației publice centrale și locale este necesar să facem o estimare și o analiză minuțioasă a cadrului juridic care reglementează aceste relații. Un argument în plus este și faptul că statutul juridic al acestor autorități este reglementat în actele normative adoptate de autoritățile cu funcții legislative, după proclamarea independenței Republicii Moldova. Tot actele legislative determină expres specificul și caracteristicile acestor raporturi, clasificarea lor și felul în care își găsesc realizarea, precum și particularitățile funcționale ale acestor raporturi. În ce măsură aceste reglementări sunt suficiente, dacă permit implementarea și dezvoltarea raporturilor dintre autoritățile centrale și locale, corespund practicilor și standardelor europene, cerințelor actuale înaintate de societatea contemporană, este subiectul de cercetare.

Materiale și metode aplicate. Baza metodologică a acestei cercetări o constituie metodele generale de cunoaștere, investigare și comparare ale cadrului normativ, care reglementează relațiile dintre autoritățile centrale și locale precum: analitică, deductivă, logică, comparativă și structural-sistematică.

În cadrul acestui studiu, vor fi cercetate și analizate acte normative adoptate de autoritățile legislative, începând cu anul 1994, când a fost adoptată Constituția Republicii Moldova, urmată de un șir de legi și hotărâri ale Guvernului menite să constituie fundamentul juridic al realizării raporturilor dintre autorități.

Folosind metoda deductivă, am cercetat cadrul normativ din Republica Moldova, am evaluat corespunderea cadrului normativ pentru asigurarea bunei funcționări a administrației publice prin prisma raporturilor dintre autoritățile centrale și locale.

Prin prisma metodei comparative, am studiat legislația statelor europene în scopul constatării corespunderii principiilor democratice în statele UE și depistării, evidențierii lacunelor din legislația Republicii Moldova. Analiza realizată permite formularea propunerii de îmbunătățire a cadrului normativ referitor la relațiile dintre cele două niveluri de autorități.

Scopul articolului. Studiul, cercetarea și analizarea cadrului legal din Republica Moldova, care reglementează raporturile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală și identificarea problemelor, în acest sens, în scopul sistematizării, completării și îmbunătățirii actelor normative.

Metodele și materialele aplicate. Normele care reglementează raporturile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală sunt cuprinse în acte normative care, la rândul lor pot fi: norme juridice cuprinse în Constituție, legi organice, legi ordinare, decrete, hotărâri, ordonanțe, ordonanțe de urgență (la noi nu sunt, este valabil pentru România), acte emise de organele publice centrale, acte ale organelor publice locale, convenții și tratate internaționale, de aplicare nemijlocită (de exclus), la care Republica Moldova este parte.

Cercetând aceste acte, vom încerca să analizăm reglementările normative care stabilesc raporturile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, ce stabilesc principiile esențiale ale acestei conlucrări: competențele, controlul, organizarea, funcționarea, răspunderea etc.

Cadrul legislativ existent al Republicii Moldova atribuie un rol important organelor administrației publice centrale, inclusiv Guvernului, ca organ central al administrației publice, în asigurarea continuității și a bunei prestări a serviciilor publice. Potrivit art. 96 din Constituția Republicii Moldova, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. Astfel, Guvernul asigură realizarea politicii generale a statului în domeniul serviciilor publice [1], în concordanță cu programul de guvernare și cu obiectivele strategiei dezvoltării social-economice a țării. Așadar, Guvernul prin realizarea politicii generale a statului în domeniul serviciilor publice, atât de ordin central, precum și local, are sarcina de a crea un cadru normativ care ar reglementa activitățile din domeniul dat. Intervenția Guvernului în domeniul prestării serviciilor publice are un caracter de reglementare prin adoptarea unor norme și regulamente pentru a ține la control situația din această sferă și de a interveni în caz de necesitate la nivel central sau la nivel local, după caz. Activitatea Guvernului în acest domeniu este realizată în conformitate cu Programul său de activitate, aprobat de Parlament și cu programele și strategiile naționale.

Așadar, organizarea și funcționarea administrației publice centrale este reglementată de un șir de acte legislative în fruntea cărora este legea supremă - Constituția Republicii Moldova. În legea supremă sistemul administrării de stat este reglementat în capitolul VIII „Administrația publică”. Astfel, potrivit acestor prevederi, administrația publică, ca sistem de autorități publice, este formată din administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală. Potrivit art. 107 din Constituția Republicii Moldova, ca autorități ale administrației publice centrale activează ministerele și alte autorități administrative [1].

Odată ce există două categorii de autorități administrative în Republica Moldova, am dori să pornim de la reglementările privind autoritățile administrației publice în actualul sistem juridic, subliniind în ce condiții raporturile dintre acestea se intersectează.

Guvernul, ca principala autoritate a administrației publice este împuternicit la stabilirea funcțiilor ministerelor și altor autorități administrative centrale, inclusiv ale celor din subordinea sa, asigură întreținerea autorităților administrației publice centrale în limitele mijloacelor financiare aprobate în acest scop de Parlament. În domeniul muncii și politicii de cadre în serviciul public întru implementarea politicii de cadre, Guvernul conduce și organizează activitatea de prognozare și formare a rezervei de cadre pentru aparatul organelor administrației publice centrale și locale, contribuie la asigurarea pregătirii și sporirii gradului de calificare a acestora, totodată coordonează și controlează activitatea organelor administrației publice antrenate în implementarea politicii de cadre și în crearea sistemului continuu de instruire a cadrelor [2]. Guvernul a adoptat un cadru normativ necesar în transpunerea reglementărilor menționate și garantează legitimitatea acțiunilor întreprinse prin: Legea nr. 158, din 04.07.2008, cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [3], Legea nr. 155 din 21.07.2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice [4] și Hotărârea de Guvern nr. 106 din 11.02.2014, pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” [5].

Potrivit art. 46 din Legea cu privire la Guvern, intitulat „Raporturile Guvernului cu autoritățile administrației publice locale Reprezentantul Guvernului în teritoriu”, prevede că aceste raporturi se bazează pe principiile autonomiei locale, descentralizării, colaborării și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit, în scopul asigurării de către Guvern a respectării legalității

și realizării corespunzătoare a competențelor delegate la nivel local [6]. Totodată, exercitarea funcțiilor Guvernului la nivel local este realizată de către reprezentantul Guvernului în teritoriu, care contribuie la realizarea pe plan local a obiectivelor programului de activitate al Guvernului.

Prin Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate în Republica Moldova a fost instituit sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate, găsindu-și reglementare regimul general al activității acestor autorități și acoperire legală a principiilor fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, precum și raporturile juridice care decurg din activitatea ministerelor, a Cancelariei de Stat și a altor autorități administrative centrale. Potrivit art. 2 din legea menționată, subiecții acesteia sunt: ministerele, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență [7].

În această lege găsim reflectate în art. 6 raporturile de colaborare în cadrul administrației publice centrale de specialitate și soluționarea conflictelor de competență, specificându-se că ministerele și alte autorități administrative centrale se află în raporturi de colaborare în domenii de interes comun în scop de realizare a misiunii și de exercitare a funcțiilor și atribuțiilor lor [7]. Această colaborare se manifestă, în primul rând, în procesul de elaborare a proiectelor de acte legislative și normative. Astfel, ministerele și alte autorități administrative centrale colaborează prin crearea unor grupuri de lucru și/sau în cadrul procedurii de avizare și expertizare a proiectelor în conformitate cu legislația în vigoare. Pentru soluționarea chestiunilor care, potrivit naturii lor și/sau conform însărcinării Guvernului, necesită o interacțiune mai strânsă. Colaborarea dintre ministere și alte autorități administrative centrale se realizează, în caz de necesitate, prin încheierea acordurilor interinstituționale de colaborare. Nu este exclus că pot apărea și situații de conflict de competență și disensiuni apărute în cadrul relațiilor dintre ministere și alte autorități administrative centrale, ele vor fi soluționate conform modului stabilit de Regulamentul Guvernului.

În conformitate cu art. 7 din aceeași lege, denumit „Raporturile de colaborare cu autoritățile administrației publice locale”, ministerele și alte autorități administrative centrale colaborează cu autoritățile administrației publice locale [7].

Potrivit Legii nr. 98, un rol aparte, în procesul de administrare, îl are Cancelaria de Stat, fiind condusă de secretarul general al Guvernului care se subordonează direct Prim-ministrului. Referitor la relațiile acesteia cu administrația publică locală, menționăm prevederea din art. 16 lit. d) al legii menționate, prin care Cancelaria de Stat elaborează, coordonează și monitorizează politicile în cadrul reformei administrației publice centrale și locale. Prin aparatul propriu constituit, Cancelaria de Stat asigură continuitatea derulării procedurilor aferente actelor de guvernare, fiind în același timp elementul de legătură și stabilitate a guvernării [7].

Ceea ce ține de implicarea ministerelor în activitatea autorităților administrației locale, acestea se ocupă pe plan local de realizarea acelor interese ale societății care nu țin de domeniile proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale, stabilite în Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă [12].

În exercitarea atribuțiilor lor, ministerele și alte autorități administrative centrale dispun de următoarele drepturi generale: a) să solicite și să primească de la alte ministere, autorități administrative centrale și autorități publice, precum și de la autoritățile administrației publice locale, informațiile necesare pentru îndeplinirea funcțiilor și exercitarea atribuțiilor; b) să creeze consilii consultative, comisii specializate, grupuri de lucru cu antrenarea reprezentanților altor ministere, altor autorități administrative centrale și autorități publice, autorităților administrației publice locale, reprezentanților mediului academic, reprezentanților societății civile și specialiștilor în domeniu pentru elaborarea proiectelor de acte legislative și normative, documentelor de politici publice, pentru efectuarea expertizelor și acordarea consultațiilor, precum și pentru examinarea altor chestiuni ce țin de domeniile lor de activitate; c) să elaboreze proiecte de dezvoltare în domeniul de competență; d) să colaboreze cu autoritățile administrației publice locale în vederea implementării la nivel local a politicii statului în domeniile ce le sunt încredințate și a soluționării problemelor comune; e) să convoace ședințe pe chestiunile ce țin de domeniile lor de activitate; f) să efectueze, în limitele și în conformitate cu competențele legale, controlul de stat privind respectarea legislației în domeniile lor de activitate și să aplice sancțiunile prevăzute de legislație în cazul depistării încălcărilor ș. A. [7].

Subliniem aici câteva momente importante de referință pentru obiectul cercetării și anume: faptul că autoritățile administrației publice locale sunt consultate la demararea soluționării unor probleme și a politicii statului în domeniile ce le sunt încredințate.

Pentru a putea efectua un control la nivel local, Guvernul instituie o autoritate precum sunt oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobând un regulament cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, regulamentul cancelariei care se organizează și funcționează ca subdiviziune teritorială a Cancelariei de Stat

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat contribuie la realizarea în teritoriul în care își desfășoară activitatea a strategiei și obiectivelor cuprinse în Programul de activitate al Guvernului. Oficiul activează fără statut de persoană juridică.

Vorbind despre atribuțiile în teritoriul în care își desfășoară activitatea, oficiul este abilitat cu următoarele atribuții: coordonarea serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale; monitorizarea modului de conlucrare dintre autoritățile administrației publice locale și serviciile publice desconcentrate în soluționarea problemelor în teritoriu; asigură exercitarea de către Guvern a prerogativelor legale în relațiile acestuia cu autoritățile administrației publice locale, inclusiv organizarea controlului administrativ al activității autorităților respective, exercitat direct sau prin intermediul oficiilor sale teritoriale [8].

Asigurarea principiului legalității este unul din prerogative de bază ale legalității Oficiului și anume acesta va controla aspectul legal al deciziilor consiliilor locale de nivelul întâi și ale celor de nivelul al doilea, inclusiv al actelor normative emise de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia, actelor normative emise de către pretor, primar, președintele raionului.

Dacă ne referim la controlul legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale, Oficiul teritorial este obligat să notifice, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, să sesizeze, dacă autoritatea emitentă a actului considerat ilegal nu l-a modificat sau nu l-a abrogat în termen de 30 de zile sau nu a reexaminat actul contestat; să sesizeze direct, dacă consideră că actul poate avea consecințe grave sau pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal; să solicite, odată cu sesizarea instanței de contencios administrativ, suspendarea actului contestat și alte măsuri, o dovadă a conlucrării și realizării bunei administrări [13]. Prin așa măsuri administrative instituționale Guvernul, prin reprezentantul său, se implică direct și în modul cel mai plener în activitatea administrației publice locale stabilindu-i aceste prerogative prin reglementări concrete drept obligații de funcție.

Respectând principiul autonomiei locale menționat mai sus, Oficiul teritorial și Cancelaria de Stat este obligată să nu admită limitarea dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență.

Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, pune bazele unui nou sistem de administrație publică locală. Reglementările juridice necesare pentru satele (comunele) și orașele (municipiile) și unitățile administrativ-teritoriale se efectuează potrivit art. 110 și 111 din Constituția Republicii Moldova și se realizează în conformitate cu necesitățile economice, sociale și culturale, cu respectarea tradițiilor istorice, în scopul asigurării unui nivel adecvat de dezvoltare tuturor localităților rurale și urbane. Această divizare a teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale dă posibilitatea realizării reale și permite practic implementarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit.

Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova prevede formarea a 32 de raioane, 5 municipii, dar și a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia.[10]. Cu toate acestea, ținem să menționăm că studiile efectuate până la ora actuală arată că în ultima jumătate de secol tendința europeană generală este de a reduce numărul autorităților administrației publice locale prin fuzionarea localităților învecinate în unități administrativ-teritoriale mai mari. De cele mai multe ori, această fuzionare nu a fost un eveniment unic, ci un proces îndelungat, implementat gradual. Așadar, se impune o nouă reformă a organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova. Odată ce raioanele s-au dovedit a fi unități administrativ-teritoriale mici, cu potențial economic slab, reforma

administrativ-teritorială este condiționată de necesitatea modernizării și optimizării autorităților publice locale, în scopul prestării serviciilor publice de calitate și accesibile în condițiile asigurării eficienței economice.

Potrivit Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, sunt reflectate principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. [11]

Nemijlocit la subiectul raporturilor autoritățile publice centrale și cele locale, în alin. 2 al aceluiași articol găsim prevederea legală prin care raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare. Orice control administrativ exercitat asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale nu trebuie să urmărească alt scop decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale, iar controlul de oportunitate poate viza doar realizarea competențelor care le-au fost delegate, în condițiile legii. La fel, autoritățile administrației publice centrale consultă asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrația publică locală [11].

Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, stabilește cadrul general de reglementare a descentralizării administrative pe baza principiilor de repartizare a competențelor între autoritățile publice [12]. Descentralizarea pornește de la premisa că autoritățile administrației publice locale sunt mai în măsură să răspundă necesităților cetățenilor, cunoscând mai profund problemele lor, dar și cele mai bune căi pentru rezolvarea acestora. Principalul scop al descentralizării este de a oferi servicii publice de calitate mai bună, la un preț mai redus, concomitent cu modernizarea structurilor care furnizează aceste servicii. Până în prezent au avut loc anumite acțiuni de descentralizare în Republica Moldova, dar ele erau sporadice, selective și nesistematice, urmând mai degrabă formularea de răspunsuri la condiționări externe, și mai puțin urmărind un obiectiv strategic de reformă politică a statului și a societății. Descentralizarea a fost tolerată doar în măsura în care efectele sale nu au contrazis modelul ierarhic al administrației de stat, singura structură investită cu atribuții de dirijare a proceselor economice și administrative.

Un obiectiv fundamental al descentralizării este creșterea capacității administrative a localităților și raioanelor (definită ca fiind suma tuturor resurselor aflate la dispoziția unității administrativ-teritoriale - umane, financiare, materiale), care trebuie să devină mai competitive. Modernizarea administrației este necesară, dacă se dorește a valorifica fondurile europene.

Rezultate obținute și discuții. Actele normative definesc formele de organizare, structura puterilor, funcțiile fiecăreia dintre ele, relațiile dintre centru și autoritățile subiecților locali. Aceste documente oferă cadrul de reglementare legislativă și de funcționare a raporturilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală. Cu toate acestea, practica și experiența existentă denotă că puterea locală nu este o instituție independentă a societății. Nu există o distincție clară între autorități, cadrul legislativ nu creează condiții pentru îmbunătățirea naturii relației la diferite niveluri de guvernare, nu asigură delimitarea dintre competențele și funcțiile lor.

În țările cu o democrație politică dezvoltată și cu o economie de piață administrația publică este tratată ca o structură de guvernare politică și socială independentă și este concepută pentru a rezolva multe probleme vitale ale comunităților locale. Acest principiu este consacrat și în Constituția Republicii Moldova. În cadrul legislativ se regăsește și termenul de „autogovernare locală”, doar că această autogovernare este deseori încălcată din cauza relațiilor denaturate dintre puterea de stat centrală și cea locală.

Lipsește norme care reglementează soluționarea democratică a litigiilor dintre autoritățile administrative și cei administrați sau litigiile dintre două autorități administrative.

Pentru a construi relații benefice între autoritățile administrative centrale și locale este necesar de a ajusta cadrul normativ al Republicii Moldova, care ar crea premisele unor raporturi optime ale competențelor la nivelul palierelelor administrativ-teritoriale și în cadrul acestora, urmărind ca funcția de prestare/furnizare de servicii publice să fie atributul administrației publice locale, degrevând astfel activitatea administrației publice centrale, care prin esență trebuie să fie axată pe planificare strategică, reglementare și control.

Concluzii. Studiul realizat în vederea analizării cadrului legislativ referitor la raporturile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, permite să concludem că: cadrul legal existent este insuficient, acesta ar putea fi un subiect de aprofundare a cercetării. Este important ca aceste norme expuse în tot amalgamul de legi și hotărâri existente, să își găsească implementarea practică. Fiecare articol trebuie să asigure relații eficiente dintre administrația publică centrală și locală cu efecte benefice pentru societate, cetățeni și, nu în ultimul rând, pentru autoritățile publice în ansamblu.

Prin prisma celor relatate, putem constata că legislația existentă în domeniul raporturilor dintre autoritățile administrației publice centrale și locale nu este suficientă și nu reglementează tot spectrul de probleme, care ar completa formele de realizare a acestor raporturi după o formulă foarte explicită.

Stabilirea și completarea normelor legale existente ar lichida ambiguitatea și interpretările, în multe cazuri folosite abuziv de către autoritățile care nemijlocit aplică legea. Ele, nu întotdeauna favorizează raporturile dintre autoritățile centrale și locale și nu le permite acestora să aplice forme moderne, consolidând propriile poziții, birocratizându-se și mai mult, îndepărtându-se de societate și de cetățeni în ansamblu. Pornind de la faptul că o bună parte din actele legislative și normative sunt confuze, necorelate, contradictorii și depășite de timp, legislatorii au sarcina să coreleze cadrul normativ la standardele și valorile europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78 din 29.03.2016, art. 96 și 107.
2. Legea nr. 1210 din 31.07.2000 pentru modificarea și completarea Legii cu privire la Guvern. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 109, din 31.08.2000, p. 11 – ABROGATĂ, este Lege nouă, nr. 136 din 07.07.2017.
3. Legea nr. 158, din 04.07.2008, cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008, art. 1.
4. Legea nr. 155 din 21.07.2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 164-165, din 04.10.2011.
5. Hotărârea de Guvern nr. 106 din 11.02.2014, pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 35-41 din 14.02.2014, p. 1.
6. Legea cu privire la Guvern, nr. 136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252, din 19.07.2017, art. 46.
7. Lege privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 din 03.08.2012, art. 2, 6, 7, 16 și 27.
8. Hotărârea Guvernului cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat art. nr. 845 din 18.12.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 189-190 din 22.12.2009, p. 8.
9. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei, nr. 344 din 23.12.1994 (Gagauz-Yeri). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-4 din 14.01.1995.
10. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial Republicii Moldova, nr. 16 din 29.01.2002, art. 12.
11. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, publicată la data de 09.03.2007. În: Monitorul Oficial nr. 32-35, art. 3 și 6.
12. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31, art. 91. Data intrării în vigoare: 01.01.2007, art. 2.
13. Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, art. 1.

ASPECTE EVOLUTIVE PRIVIND ADMINISTRAȚIA DE STAT TERITORIALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVĂ

Viorica BURUIAN,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

After the Declaration of Independence of the Republic of Moldova has been adopted, the country developed a series of reforming processes in order to ensure the functionality of a democratic public administration system, based on the values of the state law. The purpose of this study is to identify the main steps that were followed by the intermediate level of the administrative system, namely the territorial organization of the public authorities, steps followed with the purpose of building an efficient administrative system.

Keywords: territorial state administration, administration reform, stages, representative in the territory.

După proclamarea independenței Republicii Moldova, s-au creat premisele pentru schimbarea sistemului social-global și edificarea cadrului nou de guvernare a societății, în baza principiilor statului de drept și a valorilor democratice. Este momentul care a dat start procesului de edificare a unui nou sistem al administrației publice, întemeiat pe principiile statului de drept, menit să răspundă realităților politice, sociale și economice ale mediului. Treptat, elita politică din republică a implementat o serie de acțiuni privind reorganizarea sistemului administrativ, orientate spre adaptarea continuă a acestuia la schimbările majore suportate de mediul propriu de funcționare.

Făcând o analiză a procesului de constituire a administrației de stat teritoriale din țara noastră, am identificat și delimitat cinci etape principale. Printre criteriile care au stat la baza periodizării realizate putem enumera: 1) rolul administrației de stat teritoriale în coraport cu funcțiile atribuite în cadrul sistemului administrativ; 2) dimensiunea instituțională a organizării administrației de stat teritoriale; 3) amplitudinea și valențele procesului de schimbare a sistemului administrației publice. Astfel, în cele ce urmează, ne propunem să examinăm evenimentele care, cu preponderență, au determinat cursul devenirii actualului sistem al administrației de stat teritoriale, specifice pentru fiecare dintre aceste cinci etape.

Prima perioadă, cuprinsă între anii 1990 – 1998, este perioada în care apar primele reglementări legislative ale administrației de stat teritoriale. Art. 4, alin. 1 din Legea nr. 635-XII din 10.07.1991 cu privire la bazele autoadministrării locale, la capitolul sistemului de autorități ale autoadministrării locale, reglementa: „Organele autoadministrării locale sunt prefecturile județelor, primăriile municipiilor, orașelor, comunelor (satelor) și consiliile respective. Prefecturile și primăriile iau decizii în corespundere cu legislația Republicii Moldova și asigură îndeplinirea deciziilor proprii și ale celor adoptate de consilii” [7]. În conformitate cu aceste prevederi putem deduce că prefectul cumula prerogativele autorității de reprezentant al statului în teritoriu, organizată în baza desconcentrării administrative, cu cea de autoritate a administrației locale, creată în baza principiului descentralizării administrative, situație cauzată de lipsa experienței clasei politice în implementarea principiilor de guvernare locală. Prevederile menționate nu și-au văzut aplicabilitatea practică, însă, întrucât legea menționată a fost abrogată în 1994, printr-o altă lege privind administrația publică locală [8], elaborată în baza normelor Constituției Republicii Moldova [1]. Atât legea din 1994, cât și actul normativ suprem al țării reglementau un sistem diferit de administrare locală decât cel proiectat inițial, și nu conțineau nicio referire la sistemul desconcentrat al puterii centrale în teritoriu.

Prin urmare, în ceea ce privește administrația de stat teritorială, contrar rolului și importanței care-i revine în buna realizare a treburilor publice, atât a celor generale, cât și a celor locale, aceasta nu obține o recunoaștere a valorii sale în construcția statului, fiind lipsită de reglementare juridică, prin norme constituționale sau legislative. Or, suntem de părere, că în situația unui stat aflat în

perioadă de tranziție, situație în care se afla și Republica Moldova, instituirea în teritoriu a unor entități structurale, care să funcționeze în baza principiilor subsidiarității și desconcentrării administrative, ar fi înlesnit calea spre democrație locală.

Cea de-a doua perioadă în crearea administrației de stat teritoriale din țara noastră o constituie intervalul de timp dintre 1998 – 2001. Aceasta este perioada în care se pun bazele legislative, instituționale și funcționale ale administrației de stat teritoriale în Republica Moldova și capătă contur primul model de organizare a administrației puterii de stat în teritoriu. În fapt, afirmăm că administrația de stat teritorială în țara noastră ia ființă odată cu înființarea, la 01 iulie 1999, a instituției prefectului și a serviciilor desconcentrate ale autorităților centrale de specialitate, în baza Legii nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală [9].

Legea nr. 186-XIV din 06.11.1998 definea prefectul ca fiind: „Reprezentant al Guvernului pe plan local și administrator al serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale altor autorități centrale de specialitate din cadrul unităților administrativ-teritoriale” [9]. Astfel, în calitate de reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectul îndeplinea două funcții principale: a) conduce serviciile publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în unitățile administrativ-teritoriale; b) veghează respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale [16, p. 107].

În pofida faptului că această perioadă a durat destul de puțin, ea are o semnificație deosebită pentru administrația publică, în ansamblu, deoarece în acea perioadă a fost creat un nou subsistem de autorități publice, sistemul administrației de stat teritoriale, implementat în baza unui nou principiu de organizare și funcționare, principiul desconcentrării.

Anii 2001 – 2006 au fost ani de instabilitate și stagnare în dezvoltarea componentei teritoriale a administrației de stat, condiționată de lipsa unei viziuni clare a legiuitorului asupra cadrului instituțional și parametrilor de funcționare a administrației de stat teritoriale. Acest fapt a condus la multiple amendamente la cadrul normativ și reducerea semnificativă a rolului autorităților administrative referente.

Adoptarea, la 28 decembrie 2001, a Legii nr. 781-XV pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 06.11.1998 [9] a dat start acestei perioade. Respectiva lege reglementa anumite modificări la cadrul normativ existent, printre care și lichidarea instituției prefectului. Iar urmare a reorganizărilor și ajustărilor aduse autorităților administrative locale, prerogativele, care până atunci reveneau prefectului, urmau să fie îndeplinite de președintele comitetului executiv raional.

Prin lichidarea instituției prefectului, președintelui comitetului executiv raional îi revenea sarcina de a cumula două funcții antagoniste: pe de o parte, el devine reprezentantul din oficiu al Guvernului în teritoriu, fiind plasat în subordinea directă a acestuia, iar pe de altă parte, autoritate reprezentativă a colectivității locale de nivelul doi. Prin această modificare se subminează principiile de autonomie locală și descentralizare ca principii fundamentale de organizare a administrației publice. De asemenea, se încalcă și principiul desconcentrării, confundând interesul național care este realizat de serviciile desconcentrate, interesul regional, realizat prin serviciile publice descentralizate județene și interesul local realizat prin serviciile publice locale [15, p. 24]. Ulterior, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 [3], statutul de reprezentant al Guvernului în teritoriu, revenit președintelui comitetului executiv raional a fost apreciat ca fiind în contradicție cu normele constituționale aferente principiilor de bază ale administrației publice locale [1].

Astfel, problema reprezentantului Guvernului în teritoriu devenise pentru inițiatorii schimbărilor una destul de dificilă, deoarece nu aveau soluții pentru a ieși din impas. Devenise absolut necesară elaborarea și adoptarea unei noi legi a administrației publice locale. În procesul elaborării noului proiect de lege au fost discutate mai multe variante de substituție a instituției prefectului. Una dintre aceste variante se referea la posibilitatea exercitării funcțiilor de control de către procuror, în cadrul instituției de supraveghere generală a acestuia. O astfel de idee nu a fost susținută de mai mulți specialiști pe motiv că prevederile art. 124 din Constituție au fost modificate și atribuțiile procuraturii de supraveghere generală au fost omise [2, p. 241].

Astfel, în condițiile clivajului creat și ținând cont de atenționările insistente ale experților Consiliului Europei de a păstra instituția reprezentantului Guvernului în teritoriu, prin Legea nr.

123-XV din 18.03.2003 privind administrația publică locală [11], legiuitorul decide înființarea Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat. Au fost create opt asemenea Oficii cu sediul în orașele-reședință în care își desfășurau activitatea, acestea fiind aceleași centre regionale în care activaseră prefectul și aveau în jurisdicție câteva raioane.

Totuși Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat nu s-au bucurat de plenitudinea funcțiilor ce derivă din statutul de reprezentant al Guvernului în teritoriu. Acestora le-a revenit doar exercitiul funcției de realizare a controlului de legalitate asupra activității administrației publice locale. Funcția de coordonare și conducere a serviciilor desconcentrate, precum și funcția de promovare și implementare a politicilor statului la nivel local, de drept, au fost lipsite de titular, dar, de fapt, reveneau autorității executive de nivelul doi.

Tot în această perioadă, din cauza reorganizărilor administrației publice centrale de specialitate, a fost schimbată de câteva ori autoritatea supraordonată a oficiilor teritoriale, aspect care a necesitat ajustarea denumirii serviciului desconcentrat (Oficii teritoriale ale Cancelariei de Stat, Oficii teritoriale ale Aparatului Guvernului).

Particularitățile celei de-a patra perioade de constituire a administrației de stat teritoriale, anii 2006 – 2009, au fost determinate de transferul centrului de responsabilitate în realizarea controlului administrativ, de la Aparatul Guvernului către Ministerul Administrației Publice Locale [5], autoritate a administrației publice centrale de specialitate nou înființată cu scopul de a exercita conducerea generală a administrației publice locale. În acest scop, prin Hotărârea Guvernului nr. 1060 din 14.06.2006, se creează, ca subdiviziuni organizatorice ale ministerului, amplasate în teritoriu, direcțiile teritoriale control administrativ [4], cărora le-au revenit prerogativele reglementate de legislație în materie de control administrativ asupra activității administrației publice locale și să contribuie la realizarea strategiei și a obiectivelor cuprinse în programul de activitate a Ministerului Administrației Publice Locale, iar în 2008, i-a fost oferită, inclusiv, funcția de coordonare a serviciilor desconcentrate în teritoriu, plasată în responsabilitatea șefului-adjunct al direcției teritoriale control administrativ [6].

Aceste argumente ne permit să afirmăm că, în decursul perioadei „de compromis”, serviciile teritoriale ale administrației de stat și-au îndreptățit existența și și-au confirmat necesitatea lor în construcția sistemului administrativ, ceea ce a și condus la fortificarea treptată a rolului și responsabilităților lor. La moment, administrația de stat teritorială s-a statuat drept unul dintre elementele inerente ale sistemului administrativ și definește identitatea sistemului actual de administrație publică.

Începând cu anul 2009 și până în prezent, este în curs de derulare cea de-a cincea etapă în constituirea sistemului autohton al administrației de stat teritoriale, caracterizată prin recunoașterea implicațiilor și impactului acestui palier administrativ în realizarea interesului public, statuarea acestuia prin norme legislative și asumarea unor responsabilități de modernizare prin formularea în documente de politici naționale a priorităților de modernizare a acestuia.

La 04 mai 2012, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea privind administrația publică centrală de specialitate [13], prin care a fixat parametrii cadrului de organizare și funcționare a sistemului de autorități ale administrației publice centrale de specialitate. În cadrul Legii și-au găsit reflectare inclusiv serviciile publice desconcentrate ale ministerelor sau ale altor autorități administrative centrale.

Legea precizează că serviciile publice desconcentrate, alături de ministere, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului, autorităților administrative autonome, precum și instituțiilor publice în care ministerul, Cancelaria de Stat sau alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate are calitatea de fondator, face parte din sistemul autorităților administrației publice centrale de specialitate a statului. Misiunea socială a acestei categorii de servicii publice presupune îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor similare cu cele care revin autorității care a dispus desconcentrarea. Trăsătura distinctivă a acestor servicii publice constă în amplasamentul acestora, în sens că ele pot fi organizate la nivelul unei unități administrativ-teritoriale și pot fi grupate zonal, în baza principiului desconcentrării, ca extensiuni teritoriale ale administrației statului în teritoriu.

Serviciile desconcentrate se înființează, reorganizează și pot fi lichidate la inițiativa ministrului,

respectiv a directorului general, în funcție de autoritatea a cărui serviciu desconcentrat este, care realizează conducerea și controlează activitatea serviciului, numește și destituie din funcție conducătorul serviciului desconcentrat, aprobă regulamentul-cadru sau regulamentul de organizare și funcționare a serviciului, după caz, modifică sau abrogă actele administrative emise de acestea, dacă contravin legislației.

Legiutorul distinge două tipuri de servicii publice desconcentrate ce pot fi constituite de ministere sau alte autorități ale administrației publice centrale. Este vorba despre servicii publice desconcentrate subordonate ministerului sau altei autorități ale administrației publice centrale de specialitate și care dispun de personalitate juridică și servicii publice desconcentrate administrate în mod direct de către autoritatea centrală care a realizat desconcentrarea serviciului, lipsite de personalitate juridică, ale cărui regulamente de organizare și funcționare se aprobă de către ministru sau directorul general, după caz, cu excepția cazului când acesta ține de competența Guvernului.

Tot în această perioadă, a căpătat noi valențe și procesul de reformare a sistemului de guvernare locală, prin adoptarea, la 05 aprilie 2012, a Strategiei naționale de descentralizare și Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 [12]. În acest sens, printre acțiunile de consolidare a administrației descentralizate, se regăsește și acțiunea „7.2 Clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, de coordonare a serviciilor desconcentrate în teritoriu, cu respectarea strictă a autonomiei locale”, pentru realizarea căreia Guvernul și-a fixat următoarele acțiuni: „a) Elaborarea unor propuneri legislative în vederea îmbunătățirii regimului controlului administrativ de legalitate și de coordonare a serviciilor desconcentrate în teritoriu și b) Elaborarea și implementarea unui plan de acțiuni privind organizarea, coordonarea eficientă și eficace a serviciilor desconcentrate în teritoriu” [12].

Odată cu semnarea Acordului de Asociere [14], la 27 iunie 2014, în care se cuprinde o listă de sarcini și priorități pentru domeniul administrativ, se reiterează demersul modernizării și europenizării sistemului de autorități ale administrației publice. Vom sublinia, la acest capitol, faptul că, inclusiv în Acordul de Asociere, a fost evidențiat rolul principiului cooperării dintre toate nivelurile administrației publice și accentuată importanța acestuia în asigurarea funcționalității întregului sistem administrativ. Pentru realizarea acestei priorități asumate de statul Republica Moldova, este necesară, în primul rând, delimitarea clară a parametrilor de funcționare dintre administrația publică centrală, administrația de stat teritorială și administrația publică locală, pentru ca ulterior să poată fi realizată ajustarea mecanismelor de funcționare și crearea condițiilor favorabile pentru cooperare și unitate de acțiune în satisfacerea interesului public.

Imaginea diacronică a devenirii sistemului existent al administrației de stat teritoriale ne permite să afirmăm, că în pofida importanței esențiale care-i revine acestui subsistem al administrației publice în buna realizare a interesului public, atât național, cât și a celui local, acesta nu cunoaște o consfințire constituțională, iar normele privind serviciile publice desconcentrate, reglementate în Legea nr. 98 din 04.05.2012, nu oferă suficientă claritate în privința rolului, funcțiilor și mecanismelor de exercitare a acestora de către administrația desconcentrată, deficiențe care conduc de multe ori la confuzii și interpretări eronate ale cadrului normativ.

În contextul priorităților de reformare a administrației publice se acordă foarte puțină atenție administrației de stat teritoriale și se atestă o oarecare lipsă de interes față de prioritățile de dezvoltare și de afirmare ale acestui palier de autorități publice, în calitatea lor de reprezentant al puterii de stat în teritoriu. Însă, pentru obținerea rezultatelor estimate ale reformei sistemului administrativ, susținem necesitatea unei viziuni integrate și de ansamblu asupra sistemului administrativ și procesului de reformare a acestuia, or intervenția fragmentată, cu excluderea administrației de stat teritoriale, va afecta negativ echilibrul dintre interesul național și cel local. Legiutorul trebuie să cunoască în intimitate dimensiunea structural-funcțională a administrației de stat teritoriale, urmând în acest sens să aprecieze sfera de acțiune a acestei structuri, și să consolideze cadrul instituțional, mecanismele și tehnologiile care i-ar permite să se afirme ca un veritabil reprezentant al Guvernului în teritoriu.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 24.07.1994. Publicată în Monitorul Oficial nr. 1 din 12.08.1994.
2. Creangă Ion. Curs de drept administrativ: pentru studenții facultăților de drept. Chișinău: Epigraf, 2003, vol. II, 342 p.
3. Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28.12.2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 06.11.1998 „Privind administrația publică locală”, pct. 12.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1060 din 14.06.2006 cu privire la direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 150-152/1145 din 22.09.2006.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 728 din 27.06.2006 cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Administrației Publice Locale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 102-105 din 07.07.2006 (abrogată la 10.11.2009).
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 10 din 17.01.2008 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 13 din 19.01.2008.
7. Legea nr. 635-XII din 10.07.1991 cu privire la bazele autoadministrării locale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 006 din 10.07.1991 (abrogată la 07.12.1994).
8. Legea nr. 310-XIII din 07.12.1994 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 003 din 14.01.1995 (abrogată la 06.11.1998).
9. Legea nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 014 din 12.02.1999 (abrogată la 25.05.2003).
10. Legea nr. 781-XV din 28.12.2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 016 din 29.01.2002 (abrogată la 18.03.03).
11. Legea nr. 123-XV din 18.03.2003 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49 din 19.03.2003.
12. Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148/465 din 13.07.2012 (modificată prin Legea nr. 168 din 15.07.2016).
13. Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 din 03.08.2012.
14. Legea nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014
15. Mocanu Victor. Descentralizarea serviciilor publice – factor decisiv în realizarea principiilor și standardelor existente în autonomia locală. În: Prioritățile și mecanismele descentralizării în Moldova. Conf. șt-practică (25-26 iunie 2002). Chișinău: Editura TISH, 2002, p. 22-25.
16. Simboteanu Aurel. Reforma administrației publice în Republica Moldova. – Chișinău: Museum, 2001, 174 p.

STUDIUL ISTORIOGRAFIC AL INTERESELOR PUBLICE ȘI ALE PROCESELOR DE DESCENTRALIZARE

Andrei BEDROS,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The evolutionary process of social life over time captures new experiences of organizing and running public administration. The tendency of contemporary political doctrines of government and administration is to democratize and decentralize the administrative work, assuming the right of communities at all levels to manage themselves, starting from their natural right to organize their social life and the interests of the individuals that form this community. Decentralization is not an end in itself, being a means by which decision-makers are close to those who are supposed to bear their actions. The best form of government for a particular group or nation will be the best way to reach (satisfy) the public interest. Evidence of the existence or non-existence of a democratic society is the relationship of public administration with the citizen, the expression of the participatory access of the population to solving the problems of public interest, which in the decentralized administrative systems the promotion of the local interest is a dominant objective, not a secondary one.

Keywords: *historiographic study, decentralization, local public administration, public interest, local interest*

Procesul evolutiv al vieții sociale de-a lungul timpului captează noi experiențe de organizare și funcționare a administrației publice. Datorită gradului diferit de influență sau expunere a factorilor (geografic, socio-cultural, politic, juridic etc.) ce consolidează un sistem de administrație, s-au format sisteme distincte de administrație publică. Modul de organizare și funcționare a administrației publice depinde substanțial de factorii menționați, contribuind la formarea acelor sisteme care în timp devin modele internaționale de administrație. În acest context, relațiile care se stabilesc între administrația publică centrală și administrația publică locală reprezintă punctul de la care începe constituirea unui sistem de administrație distinct [1, p. 40-41].

Făcând abstracție de subiectul temei cercetate, nu putem să nu menționăm tendința societății umane spre obținerea a ceea ce Aristotel numea „binele comun”. Valoare supremă, pe care astăzi o asociem cu fenomenul democrației și care are o legătură directă cu relația descentralizare-interes public. Atare valoare exprimată în relația respectivă a generat diverse opinii ale cercetătorilor clasici și actuali.

Însăși conceptul de democrație, ca formă de guvernare, datează încă de la filosofii greci, numai că utilizarea modernă a acestuia își ia începutul odată cu schimbările revoluționare din societatea occidentală de la sfârșitul secolului al XVIII-lea. Tot din epoca modernă, chiar începând cu modernismul timpuriu apar viziuni asupra interesului public, fapt remarcat în operele lui Machiavelli, Hobbes și alți gânditori. Conjunctura factorilor economici, politici și de altă natură, la fiecare etapă istorică a dezvoltării societății, generează noi concepții și doctrine politice, spre căutarea căilor de soluționare a conflictelor sociale, perfecționând astfel formele de guvernare și administrare a comunităților umane [12, p. 15-16].

Datorită creșterii potențialului intelectual al națiunilor și altor factori necesari vieții sociale, în secolul XX, în literatura de specialitate, are loc practic testarea veridicității și eficacității diferitelor doctrine politice (inclusiv despre descentralizare și interesul public) și a durabilității sistemelor de administrare existente. Tendința doctrinelor politice contemporane de guvernare și administrare conduce spre democratizarea și descentralizarea activității administrative, presupunând dreptul comunităților de toate nivelurile de a se administra ele însele, pornind de la dreptul natural al acestora de a-și organiza viața socială și de la interesele indivizilor ce formează această comunitate.

Principiul descentralizării administrative a fost proclamat încă din primii ani ai Revoluției

Franceze din 1789-1794, fiind momentul de început în Europa al trecerii de la conducerea centralizată a statelor la cea a descentralizării administrative [2, p. 751]. Doctrina franceză a preluat dintr-un decret francez din 1852 o formulare care ulterior a devenit celebră ”se poate guverna de departe, dar se poate administra numai de aproape”, ceea ce demonstrează importanța descentralizării administrative și pentru stat.

Modul de realizare al descentralizării prezintă particularități specifice de la o țară la alta, fapt consemnat deja de cercetătorii clasici. Datorită suprafeței teritoriale, numărului și densității populației, condițiilor economice, politice, culturale etc. fiecare stat decide în parte modul și gradul de descentralizare administrativă [4, p. 845].

Alexis de Tocqueville, în sec. XIX, în lucrarea „De la democrație en Amérique”, explică necesitatea descentralizării prin faptul că „o putere centrală, oricât de luminată și savantă ar fi, nu poate să cuprindă toate detaliile vieții unui popor”. După Michel Crozier, descentralizarea vine asemeni unui remediu în problemele funcționării administrației publice, deoarece agenții administrativi decidenți sunt ruși de realitatea administrativă și deciziile lor nu corespund situației de facto. Între cei care decid și acei care realizează actul administrativ se formează o lacună. Acei care decid nu dispun de caracteristicile și informația necesară, iar cine dispune de asemenea informație nu are putere de decizie, astfel se generează confuzie [5, p. 149].

Descentralizarea nu prezintă un scop în sine, ea fiind un mijloc prin intermediul căruia are loc apropierea factorilor de decizie de acei ce urmează să suporte acțiunile lor [8, p. 32]. În concepția lui Victor Onișor, există o organizare descentralizată atunci când autoritățile locale dispun de puterea de decizie și execuție, fără intervenția puterii centrale. În cazul tutelei apăsătoare din partea autorităților publice centrale, efectul descentralizării este unul „neînsemnat” [6, p. 157]. Iar Constantin G. Dissescu consideră descentralizarea „micșorarea centralizării, diminuarea concentrării puterilor”, în cadrul căruia puterii centrale revenindu-i dreptul de „direcțiune și supraveghere” asupra puterii locale [5, p. 151].

Doctrina administrativă contemporană recunoaște existența a două forme de descentralizare: descentralizarea teritorială și descentralizarea tehnică [7, p. 453]. Descentralizarea teritorială presupune administrația publică diferită față de cea de stat, prezența unei comunități de interese ce urmează a fi realizate de structurile alese de oameni într-un areal administrativ-teritorial, ce dispun de legitimitate necesară în condițiile legii. Iar descentralizarea tehnică are loc odată cu deplasarea în teritoriu a unor organe componente ale administrației publice [5, p. 150].

În literatura actuală de specialitate o semnificație aparte a descentralizării ține de raportul ei față de interesul public. În viziunea lui E. Popa descentralizarea prezintă sistemul care are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, localitățile dispunând de structuri organizatorice, funcționale și patrimoniu propriu, întru realizarea interesului local [3, p. 121].

Totodată, în actualele studii istoriografice pe drept se menționează că descentralizarea nu trebuie privită într-o formă absolută, ca o independență totală a organelor autonome față de organele statale. În realitate există un raport între puterea centrală și cea locală, o legătură între interesul național și cel local. Descentralizarea nu înseamnă negarea centralizării, ci diminuarea concentrării puterilor. În viața oricărei societăți, proeminența sistemelor descentralizare – centralizare este un fenomen social. Însă problema care trebuie să preocupe o societate nu constă în care sistem să fie organizată administrația, ci prezumă determinarea gradului de descentralizare necesar. Autonomia caracteristică administrării descentralizate nu prezintă un clișeu uniform, dar o paradigmă globală, acoperind o realitate diversificată [5, p. 151].

Procesul de descentralizare și cel de consolidare a democrației este într-o relație directă, acționând reciproc întru stabilirea democrației funcționale. Acest proces evoluează, în viziunea noastră, în funcție de realizarea intereselor publice. Chiar și în condițiile anevoioase a unei societăți în tranziție spre democrație, una din problemele cheie este relația central – local în ceea ce privește responsabilitățile și competențele în furnizarea serviciilor publice și, respectiv, în realizarea intereselor locale. În opinia cercetătorului V. Saca, lista intereselor publice la care trebuie să răspundă administrația publică este variabilă și dependentă geocronometric (în spațiu și timp), de mișcarea de idei, situația socială, regimul economic [9, p. 33-45].

Cea mai bună formă de guvernare pentru un anumit grup sau o anumită națiune, va satisface

interesul public. În Dicționarul de politică Oxford, univers enciclopedic, „interesului public” îi sunt atribuite două semnificații definitorii: 1) interesul comun al persoanelor în calitatea lor de membri ai publicului; 2) agregarea de interese individuale ale persoanelor afectate de o anumită politică sau acțiune [10, p. 229]. După cum observăm, cele două formulări ale interesului public indică substrat de geneză distinct, mobilul de acțiune fiind dialectic, provocând astfel transformări stadiale de manifestare și dezvoltare, ce corespunde societății ce-l formează și timpului în care se desfășoară.

În conceptualizarea clasică a lui H. Rittel și M. Webber (1973), datorită caracterului vicios al problemelor sociale, contrastează „problemele vicioase” („wicked problems”), întâlnite cu precădere în sfera socialului, cu „problemele blânde” („tame problems”), care apar mai ales în științele exacte și în tehnică. Autorii observă că problemele vicioase, diferă de cele blânde în mai multe privințe: nu au o formulare consensuală într-o manieră definitivă; fiecare problemă vicioasă este unică în felul său; fiecare problemă poate fi considerată un simptom al unei alte probleme mai generale; fiecare soluție implementată are consecințe ireversibile asupra vieții oamenilor; soluțiile problemei generează la rândul lor alte probleme, pe o perioadă nelimitată de timp [11, p. 155-169]. Aceste dificultăți prezintă fragilitatea încercării de definire și identificare în realitatea socială a interesului public.

Unele subiecte fundamentale ale acestei dificultăți sunt:

(1) diversitatea socială. Interesul public se suprapune parțial cu interesele individuale ale membrilor colectivității și nu este posibil de realizat nici un demers care să satisfacă în egală măsură toate așteptările;

(2) istoria relațiilor dintre grupurile sociale. În timp, societatea se bazează pe o rețea complicată de procese de redistribuție și compensație dirijate de către stat, astfel încât orice decizie trebuie analizată prin prisma acestei structuri, și nu separat;

(3) incertitudinea cunoașterii sociale. Identificarea interesului public este un proces variabil, precum și unul de negociere și arbitraj;

(4) dificultatea acțiunii politice. Interesul public se referă la acțiuni ce trebuie întreprinse, nu numai la valori sau stări.

Integritatea interesului public depinde, de obicei, de gradul de substanță valorică proprie acumulată, dar și de maturitatea bazelor economice, sociale și culturale ale comunității. Acestea, în totalitatea lor, determină capacitățile de mobil al interesului respectiv în realizarea progresului social.

Principala deosebire a „interesului public” de alte tipuri de interese sociale constă în orientarea lor strictă spre relațiile de putere publică ce determină, în ultimă instanță, fenomenul descentralizării, dar și satisfacerea serviciilor publice în întregul organism social. Acest fapt ce demonstrează un grad înalt de conștientizare a necesităților, utilităților și avantajelor diferitelor comunități în structurile publice din cadrul câmpului politic-administrativ [9, p. 33-45]. În acest context, capacitatea interesului public este legată nemijlocit de activitatea instituțiilor și organizațiilor politice și non-politice în sectorul public privind descentralizarea, de relațiile, valorile și normele politice și morale.

Din cele menționate deducem că existența sau inexistența unei societăți democratice depinde de relațiile administrației publice cu cetățeanul, de expresia accesului participativ al populației la soluționarea problemelor de interes public. În acest sens în sistemele administrative descentralizate promovarea interesului local este un obiectiv dominant și nu unul secundar. Astfel, supunând analizei istoriografia proceselor descentralizării administrative și a intereselor publice, observăm că teoreticienii acordă o deosebită atenție acestor subiecte. Odată cu creșterea potențialului intelectual al națiunilor și altor factori necesari vieții sociale, formele de guvernare și administrare a comunităților umane se perfecționează, căutând căi moderne de soluționare a conflictelor sociale. Tendința doctrinelor politice contemporane de guvernare și administrare este canalizată spre democratizarea și descentralizarea activității administrative, dar și spre interesul public ca factor mobil al democratizării și descentralizării.

BIBLIOGRAFIE

1. Aurel Simboreanu, Teoria Administrației Publice, CEP USM, Chișinău, 2008.
2. V. Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român, Ed. Lumina Lex, București, 2002.
3. E. Popa, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, București, 1999.
4. C. Dissescu, Curs de drept public român, vol. III, Dreptul administrativ, Stabilimentul Grafic IV Socec, București, 1891.
5. Ioan Alexandru, Drept administrativ, Lumina Lex, București, 2005.
6. Victor Onișor, Tratat de drept administrativ român, ediția a II-a, București, Cartea Românească, 1930.
7. Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I și II, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005.
8. G. Vrabie, M. Bălan, Organizarea politico-etatică a României, Institutul European, Iași, 2004.
9. Victor Saca, Semnificațiile intereselor publice în contextul câmpului politic – administrativ. În: Revista Administrare publică, nr. 3, 2017, Chișinău.
10. Oxford Dicționar de Politică. Coord. Iain McLEAN. Traducere și glosar de L. Gavriliu. București: Univers enciclopedic, 2001.
11. Rittel, Horst W. și Webber, Melvin M., Dilemmas in a General Theory of Planning, În Policy Sciences vol. 4, 1973.
12. Сэмюэл Хантингтон, ТРЕТЬЯ ВОЛНА, Демократизация в конце XX века, Москва, РОССПЭН, 2003.

CONTROLUL ADMINISTRATIV ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

Ana ANTOCI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMAR

In the literature, the authors analyse the forms and types of realization of administrative supervision over local government unit. They argue the need for administrative supervision as a process of verification, required by a particular goal, on an organisation, institution, which organizes the control proposes to realize it at most high level.

Keywords: administrative checks, forms, public administration principles.

Controlul administrativ al activității administrației publice locale vizează sporirea responsabilității autorităților locale în asigurarea respectării drepturilor cetățenilor, care constituie un element necesar al sistemului administrației publice.

În Republica Moldova, efectuarea controlului activității autorităților administrației publice locale este analizată prin prisma prevederilor Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a prezentei legi și a altor acte normative atât de către autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, cât și de către funcționarii acestora [1, art. 61].

Controlul este un element important al actului de conducere socială care urmează, în mod firesc, celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acestuia-politică, economică, administrativă.

Mircea Preda descrie, că prin control se asigură unitatea de scop și acțiune în întregul sistem al administrației publice și executarea întocmai a legii. Scopul controlului este de a verifica modul cum instituțiile controlate și-au îndeplinit sarcinile, și-au realizat competențele în concordanță cu obiectivele generale ale administrației publice. Prin control se urmărește dacă rezultatele activității organului controlat sunt în concordanță cu mijloacele juridice, financiare, umane avute la dispoziție [2, p 145].

Controlul administrativ reprezintă verificarea exercitată de administrația publică asupra ei însăși. Scopul și obiectivele controlului administrativ sunt de a constata dacă stadiul și modul de îndeplinire a atribuțiilor legale se desfășoară în baza legii, operativ, el trebuie să aibă un rol activ, în vederea perfecționării activității controlate, inclusiv a legislației pe care se întemeiază activitatea verificată. Controlul constă în a descoperi cauzele generatoare și condițiile favorizatoare ale abaterilor de la normele legale, pentru a înlătura abaterile prin aplicarea măsurilor de corecție și sancționare, dacă este cazul, în scopul evitării producerii în viitor a altor abateri [3, p. 640].

Cercetătorul Aurel Simboteanu, scrie: „Controlul este totalitatea de măsuri îndreptate la supravegherea funcționării obiectivului în scopul înlăturării devierilor de la obiectivele trasate și exercitării întocmai a deciziilor administrative”.

Alexandru Negoită descrie controlul administrativ ca forma cea mai complexă a controlului asupra activității organelor administrației publice.

În concluzie: controlul administrativ este un element al activității de conducere, chemat să verifice modul de adoptare și aplicare a deciziilor administrației publice.

Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale este exercitat de Cancelaria de Stat și de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu [1, art. 63].

În administrația publică locală este necesar de respectat principiile de drept. Sunt relevante, în acest sens, dispozițiile art. 62 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală, care cuprinde următoarele principii:

- a) exercitarea controlului numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislație;
- b) respectarea proporționalității între amplexarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează;

c) neadmiterea limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență.

Același act legislativ stabilește și formele controlului administrativ exercitat asupra autorităților administrației publice locale, controlul legalității și controlul oportunității (art. 61. alin.(3).

Formele controlului administrativ:

1. Controlul administrativ intern se exercită de către funcționarii publici cu funcții de conducere, din interiorul organului, asupra celor din subordinea lor [4, p. 859].

„Controlul intern este o formă a controlului administrativ, cu caracter permanent, în mod obligatoriu, la nivelul fiecărei structuri, organ sau autoritate administrativă, ca parte componentă a activității de conducere a acestora”.

2. Controlul administrativ extern - se exercită de către organe din afara organului administrației publice controlat și care nu se situează, neapărat, în același sistem [4, p. 277].

Controlul administrativ extern se clasifică în:

- control ierarhic;
- control de supraveghere generală a administrației publice (Guvern);
- control de tutelă administrativă;
- control specializat, exercitat de către organele administrative cu atribuții speciale de control.

Controlul ierarhic se exercită, de către organele administrative ierarhic superioare. Această formă de control cuprinde întreaga activitate a organelor subordonate atât actele juridice, cât și faptele materiale, fiind un control asupra tuturor aspectelor de legalitate, inclusiv cele de oportunitate. Subordonatul are o obligație de a asculta de superiorii ierarhici. Controlul cuprinde dreptul superiorului de a da îndrumări inferiorului, dreptul de a aproba sau a confirma actul, de a modifica sau a anula actul, dreptul pentru superior de a substitui acțiunea sa acțiunii inferiorului.

Control de supraveghere generală a administrației publice e un drept al Guvernului din art. 96 (1) al Constituției Republicii Moldova. Acest drept poate fi exercitat direct de către autoritatea publică executivă sau indirect, prin structurile sale proprii, constituite în cadrul aparatului guvernamental sau ca organe de specialitate direct subordonate.

Control de tutelă administrativă – exercitat de autoritățile statului asupra autorităților locale și instituțiilor publice. Tutela administrativă se asociază cu modalitatea efectivă de organizare și funcționare a administrației publice locale pe baza principiului descentralizării administrative. Acest tip de control este denumit în prezent control de legalitate [5, p. 860-863].

Control specializat se exercită de către organele specializate organizate în subordinea directă a Guvernului, la nivel central și teritorial, în cele mai diverse sectoare de activitate: financiar, sanitar, protecția muncii, comerț.

În **concluzie**, putem menționa că controlul administrativ este o formă necesară în activitatea administrației publice, pentru respectarea și executarea întocmai a legislației [6, p. 145-158].

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.
2. Alexandru I. Tratat de administrație publică. 2008. 3, p. 640.
3. Caracuian V. Controlul exercitat asupra activității administrației publice. Materiale Conferinței USM, Chișinău, 2010.
4. Cobăneanu S. Drept administrativ. Chișinău, 2012, p. 110.
5. Diaconu M. Legalitatea Administrației Publice. Studii științifice, Chișinău, 2017, p. 82-93.
6. Manda C. Știința Administrației. Curs universitar. București. 2008.
7. Platon M. Administrația publică. Curs Universitar. Chișinău, 2007, p. 859-864.
8. Aspecte ale controlului administrativ al activității administrației publice în Republica Moldova, RAȚA S. Articol, p. 101-109, Revista de istorie și politică, Chișinău, 2012.
9. În: <http://www.scribube.com/economie/finante/conceptul-de-control-Controlul55524.php>

ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ РЕГИОНАЛИЗМ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОЛИТИКИ МЕСТНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Иван КОМАРОВСКИЙ,

аспирант, Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The article deals with the problem of the theoretical substantiation of the local economic development policy based on the theoretical concepts of the concept of regionalism. The basis of the approach used is an economic analysis of the development of regionalization processes.

A comparative analysis of the well-known theories of European integration made it possible to substantiate the proposed concept of regionalism and the practice of local development. It is shown that the development of regionalism processes and, accordingly, local development policies should be based on the dynamic interaction of rationalistic and constructivist factors. They should be the governing instruments of the administrative paradigm.

The limitations associated with determining the optimal governance paradigm for the Eastern Partnership countries are considered. The study proposed to take as a basis the factor of external management of local development policy and its public nature.

Keywords: regionalism, local economic development, European integration, administrative management paradigm.

Введение. Стремясь получить объективную оценку сложных и зачастую противоречивых процессов, происходящих при реализации программ местного экономического развития (далее – МЭР), в первую очередь, следует определить, что следует понимать под ключевыми понятиями, определяющими концепцию регионализма и политику регионального развития, рассматривая их в контексте общей политики европейской интеграции регионов Европы.

Особенностью ряда известных теорий регионализма является то, что в зависимости от постановки задачи, они могут рассматривать вопросы местного развития или, напротив, стать основой при исследовании проблем, относящихся к политике МЭР. В таком случае, под «регионализмом» следует понимать сам предмет исследования, рассматривая политику МЭР как часть общего процесса европейской регионализации.

Методология. Особенностью политики МЭР является то, что она представляет собой сложную систему, процессы в которой зависят от целого ряда факторов, зачастую не связанных между собой и даже не имеющих своего чёткого определения. Для их учёта, в основу предлагаемой методологии исследования предлагается положить подход, основывающийся на эмпирическом тематическом исследовании эволюции теорий евроинтеграции и регионализма и связанных с ним институтов МЭР. Для обоснования полученных результатов анализ данных будет дополнен выводами, полученными в результате изучения первичных и вторичных источников.

Учитывая, что в рассматриваемых публикациях представлены различные, зачастую не связанные между собой, аспекты формирования региональной политики МЭР, в основу их изучения будет положена задача анализа динамики процессов регионализации с точки зрения экономической целесообразности. Их обобщение позволит обосновать полученные выводы соответствующими теоретическими объяснениями.

Задача обеспечения местного развития была успешно решена в странах Европейского Союза. Они имеют разную историю и уровень развития демократических институтов, экономики и отношение к нормативной практике ЕС. Но такое положение значительно

ограничивает возможность распространения приобретённого опыта на основе единой концепции регионализации для стран Восточного партнёрства (далее – ВП). Поэтому при положении в основу исследования политики МЭР концепции регионализации необходимо также учитывать:

- такие национальные особенности, как сложившуюся бюрократическую систему, уровень развития экономики, уровень развития гражданского общества, внешние факторы, сопутствующие или препятствующие реализации политики МЭР;
- участие в процессе европейской интеграции, который находит своё практическое воплощение в обосновании развития процессов регионализации и формировании европейской «региональной идентичности».

Многочисленные публикации, в которых рассматриваются эти вопросы, по сути, представляют точку зрения европейских исследователей, которая не учитывает региональную и национальную специфику стран ВП. Поэтому добавленная ценность этого тезиса заключается в рассмотрении проблемы регионализации в практике МЭР как с точки зрения стран ВП, так и специфики межгосударственного взаимодействия стран ЕС.

Цель исследования. Целью исследования является определение возможности использования теоретических положений регионализации в практике МЭР.

Теоретическое обоснование применения концепции регионализма и реализации политики МЭР в странах ВП. В качестве классического теоретического обоснования процессов евроинтеграции и «регионализма» обычно рассматривают такие теории, как федерализм, неофункционализм и транснационализм.

Так, например, теория федерализма, по сути заложила основу европейской интеграции, дав обоснование созданию в Европе союза государств, в котором будут ограничены полномочия отдельных стран и их передача наднациональному органу управления [1].

Неофункциональная модель рассматривает возможность сотрудничества между различными субъектами на основе такого критерия, как степень полученной выгоды или утрат применительно к конкретным сферам. В качестве основных участников интеграционного процесса рассматриваются региональные элиты, политические партии, гражданское общество или группы интересов. Но дополнительным условием получения возможной выгоды или определяющим фактором в интеграционном процессе будет наличие общих ценностей, истории или культуры.

Неофункционалисты также подчёркивают важность повышения уровня взаимозависимости в дальнейшем развитии политического сотрудничества, рассматривая при этом саму концепцию интеграции как некоторый «побочный эффект» [4].

Межгосударственный подход занимает рационалистическую позицию, которая основывается на том, что государства, в первую очередь, должны следовать своим собственным интересам. Возможность сотрудничества может рассматривать только после рационального определения и оценки уровня потенциальных выигрышей или потерь [8].

В качестве развития концепции неофункционализма может рассматриваться трансартиализм, теоретические положения которого рассматривают процесс межгосударственного сотрудничества при условии повышения чувства общности между гражданами национальных государств. Этот подход уделяет особое внимание изучению формирования сообщества. По утверждению Карла Дойча, такие сообщества возможны при условии, когда «группы людей с общими характеристиками будут взаимоисключающими и имеют общую идентичность» [7]. Поддерживающим фактором при этом может быть развитие социального взаимодействия между национальными группами.

Эта теория создаёт предпосылки для подхода, определяемого как форма регионализма, или «социального конструктивизма».

Общей особенностью перечисленных теорий является то, что все они представляют собой попытки дать теоретическое обоснование практики регионального развития для отдельных регионов Европы. Используя в качестве индикатора её оценки такой показатель как «эффективность» МЭР, можно прийти к выводу, что условием развития процессов европейского регионализма является совпадение политики интеграции и экономической целесообразно-

сти [4]. Этот подход также нашёл своё отражение в ряде классических теорий регионализма, в основу которых положено условие рациональности принимаемых решений. При этом, возможное обоснование процессов регионализма, в первую очередь, должно основываться на анализе и оценке материальных факторов. Все остальные факторы, как, например, социальный или культурный компоненты являются вторичными.

Однако, попытка использования рассмотренных выше теорий для объяснения процессов регионализма и политики МЭР в странах ВП не принесла ожидаемого результата. Их кардинальное отличие в практике публичного управления, уровню развития демократических институтов и экономики, различное понимание исторического прошлого не позволяет использовать для обоснования политики МЭР общий подход.

Возможное решение по теоретическому обоснованию процессов регионализма в странах ВП может основываться на использовании «социального конструктивистского подхода». Согласно ему, при проведении анализа процессов регионализма следует учитывать в качестве фактора влияния уже существующие в обществе идеалистические и нормативные ценности. Такие ценности могут быть представлены через значимые для общества материалистические или рационалистические факторы, которые претерпевают изменения при проведении реформ. Их игнорирование при определении стратегии реформ и привело к неудачам при реализации политики реформ и местного экономического развития в странах ВП.

Социальный конструктивизм предлагает альтернативу рациональным теориям, которые изображают процесс регионализма как целенаправленное сотрудничество между субъектами. В отличие от рационализма, который объясняет международное сотрудничество на основе стратегических интересов и связанных с ними выгод и потерь, конструктивистская теория объясняет процесс сотрудничества на основе общих убеждений, идейных сил и усиленных социальных взаимодействий, подчёркивая в то же время роль рыночных факторов и гражданских общества [3]. Таким образом, для конструктивистов регионы не воспринимаются как некоторые статические объекты, сформированные по географическим границам, а скорее как социально сконструированные настройки, сделанные и переделанные через взаимодействие функциональных областей. При этом сам регионализм воспринимается как непрерывный процесс, динамическая структура, сформированная в результате взаимодействия различных групп участников: гражданское общество, региональные элиты, политики и просто группы интересов.

Конструктивизм и рационализм представляют две точки зрения при проведении дискуссии по регионализму и политике МЭР. В то время как рационалисты объясняют процесс регионализма на основе теории рационального выбора, объясняя акцент действий (состояний) актёров в результате рационального исчисления, конструктивисты подчёркивают важность идей, культуры и общей региональной идентичности для успешного развития процессов регионализма.

Обобщая положения рассмотренных теорий, можно сделать обоснованный вывод о невозможности однозначного теоретического обоснования понятия регионализма для стран ВП. Процессы регионализма должны и могут основываться на сочетании различных форматов интеграции и сотрудничества. Но основным условием при этом должно быть взаимодействие между национальными правительствами, социальными группами и этносами. Оно может основываться на общих интересах, общих восприятиях, идентичности или идеях общего будущего. Тогда процесс МЭР будет восприниматься как динамичный инструмент, затрагивающий различные вопросы местного взаимодействия и обеспечивающий при этом региональную безопасность и стабильность,

Основываясь на приведённой теоретической концептуализации, можно сделать обоснованный вывод, что развитие процессов регионализма и, соответственно, политики МЭР должно основываться на динамическом взаимодействии идеологических и материальных интересов. Сочетание рационалистических и конструктивистских факторов будет использоваться в качестве руководящих инструментов на протяжении всего тезиса данного исследования.

Парадигма административного управления политикой МЭР. Решение задачи выбора и обоснования парадигмы административного управления политикой МЭР должно начинаться со сравнительной оценки уже известных теорий регионализма. При этом необходимо учиты-

вать как возможное теоретическое обоснование административных механизмов, так и ограничения, связанные с практическим применением предлагаемой политики МЭР.

Рассматривая ограничения, связанные с определением оптимальной парадигмы управления МЭР для стран ВП, следует отметить такой фактор, как внешний контекст управления, его публичный характер. При этом существующая потенциальная неэффективность национальных правительств при переходе к политике МЭР на основе концепции нормативной силы не является принципиально важной.

Этот подход нашёл своё представление в ряде публикаций, в которых рассматривается тезис, что для улучшения управления необходимо вначале изменить политический и культурный контекст, а внутренние административные механизмы являются второстепенными и зависят от контекста. Значимость внешнего контекста для улучшения управления сформулирована Junjan & Torenvleid [5]. Они подчеркнули, что при исследовании системы государственного управления процессом реформ уделяют слишком большое внимание государственному контролю и недостаточно акцентируют внимание на соответствии демократической среды. В странах Центральной и Восточной Европы эти дисбалансы привели к снижению качества предоставляемых государственных услуг и политической нестабильности.

Выводы. Эффективная реализация политики МЭР на основе концепции регионализма и положений классического функционализма возможна при условии принятия общей системы управления экономической и социальной политикой в ЕС. Это будет возможным только при условии формирования наднациональных органов управления для стран ВП [6]. Но Европейская Политика Соседства предусматривает интеграцию стран ВП в экономическую зону ЕС с частичной передачей суверенитета, но без прямого участия представителей этих стран в процессе принятия решений. Такой подход заведомо снижает эффективность реализуемой политики МЭР.

Перечисленные факторы обусловили необходимость поиска новых подходов к реализации процесса европейской интеграции и, соответственно, обоснования политики МЭР на основе теоретических концепций европейской региональной идентичности. Возможным вариантом может стать возрождение неолиберализма, как базового теоретического подхода к новому институционализму, в том числе в области европейской политики поддержки регионального развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Bergmann, Niemann. Theories of European Integration and their Contribution to the Study of European Foreign Policy. Paper prepared for the 8th Pan-European Conference on International Relations, Warsaw, 2013, 22 p.
2. Börzel T. B., Risse T. The Oxford Handbook of Comparative Regionalism, Oxford University Press, 2016.
3. Börzel T. B. Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance, Bvailable at: <http://aei.pitt.edu/78876/1/Borzel.pdf>
4. Hettne C., Söderbaum F. The New Regionalism Approach, Politeia, vol.17, no. 3, pp.6-21, 1998. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2399180>
5. Junjan V. & Torenvleid R. Roundtable: Is Public Management Neglecting the State? // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol. 29, no 3, pp. 311–334. doi: 10.1111/gove.12201, 2016.
6. Мертон Р. К. Социальная теория и социальная структура. — М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006, 873 с.
7. Nadkarni, V. Strategic Partnerships in Asia. Balancing without Alliance, Routledge: London and New York, 2010.
8. Rusu, D. Regionalisation in the Black Sea Region- A comparative analysis of regionalization at the borders of the EU. Bvailable at: <http://sar.org.ro/wpcontent/uploads/2012/12/Regionalisation-in-the-Clack-Sea-Region-B-Comparative-Bnalysis-of-Regionalisation-at-the-Corders-of-the-EU.pdf>

MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE ȘI AL FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN CADRUL INSPECȚIEI FINANCIARE

*Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică*

*Veaceslav LARIN,
masterand, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Management of public function is a basic aspect of the efficient operation of the Financial Inspection and focuses on the following directions: professionalising the body of senior officials, increasing the capacity of the Inspectorate to manage the selection, recruitment and evaluation processes of civil servants, merit and performance basis, updating organizational structures in line with the Inspection's needs, rationalizing staffing and payroll systems, improving the entity's capability, and empowering management staff to implement strategic human resources management in the context of increasing accountability for public office management.

Keywords: *Management of public function, Financial Inspection, civil servants, human resources, selection, recruitment, evaluation processes, organizational structures, entity's capability, accountability.*

Managementul funcției publice și al funcționarilor publici trebuie să asigure dezvoltarea unui serviciu public de calitate, format din funcționari publici recrutați, evaluați și promovați în baza calităților profesionale și performanțelor individuale, astfel politica de personal fiind un set de principii, valori și norme de bază importante privind diferite aspecte ale gestionării resurselor umane în organizație.

Inspecția financiară este o autoritate administrativă de specialitate din subordinea Ministerului Finanțelor și efectuează inspectări (controale) financiare. Actul normativ de bază ce reglementează modul de organizare și funcționare a Inspecției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor este Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind organizarea activității de inspectare financiară nr. 1026 din 02.11.2010, care prevede misiunea, sfera de aplicare, funcțiile de bază, atribuțiile, drepturile și obligațiile angajaților Inspecției abilitați cu funcții de inspectare (control) financiară [1]. Cadrul juridic al activității Inspecției financiare îl constituie, de asemenea, *Legea finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale* [6], *Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi* [5], *Codul de conduită a funcționarului public* [4], *Ordinul Ministerului Finanțelor cu privire la aprobarea Codului de conduită a angajaților cu funcții de inspectare (control) financiară din cadrul Inspecției financiare* [8].

Misiunea Inspecției financiare constă în protecția intereselor financiare publice ale statului prin exercitarea, conform principiilor transparenței și legalității, a controlului financiar centralizat al Ministerului Finanțelor privind conformitatea cu legislația a operațiunilor și tranzacțiilor ce țin de gestionarea resurselor bugetului public național și patrimoniului public și respectarea de către agenții economici, care livrează produse alimentare în adresa instituțiilor publice și către populație, a disciplinei formării prețurilor la mărfuri social importante.

Managementul funcției publice și al funcționarilor publici în cadrul Inspecției financiare este asigurat (exercitat) de către director, care organizează activitatea și poartă răspundere pentru asigurarea bunei administrări, asistat în activitatea sa de conducere de doi directori-adjuncți. Numirea în funcții, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu, în condițiile legii, a directorului și a directorilor-adjuncți ai Inspecției financiare se efectuează de către ministrul finanțelor [1]. Un sistem performant de management presupune delegarea autorității și responsabilității nivelelor organizatorice și subdiviziunilor în cadrul cărora operațiunile sunt desfășurate și executate [7, p. 13].

Managementul funcției publice și al funcționarilor publici în cadrul Inspecției financiare

este organizat și desfășurat în baza regulamentelor de activitate ale subdiviziunilor structurale, a programelor de activitate, a politicilor de personal, a instrucțiunilor și normelor metodologice pentru îndeplinirea funcțiilor Inspecției financiare, aprobate de către director [9].

De asemenea, pentru o gestionare mai eficientă și transparentă, în cadrul Inspecției financiare se instituie Consiliul coordonator (constituit din 15 membri, printre care se includ și directorul în calitate de președinte, 2 șefi-adjuncți și 3 șefi de direcție), care este un organ consultativ permanent și colegial pentru elaborarea direcțiilor principale de activitate eficientă a Inspecției, exercitarea controlului asupra îndeplinirii lor, examinarea cazurilor contradictorii, problemelor sociale ale colectivului etc., [9] al cărui regulament și componență numerică și nominală se aprobă de către ministrul finanțelor, la propunerea directorului [1].

Misiunea Consiliului constă în monitorizarea și coordonarea activității Inspecției conform politicilor Guvernului, Ministerului Finanțelor, asigurând protecția intereselor financiare publice ale statului [9].

Un rol important în gestionarea personalului îi revine Secției resurse umane, ce activează conform Regulamentului-cadru al subdiviziunii resurse umane din Inspekția financiară, elaborat în conformitate cu prevederile art. 12, alin. (3) din Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, și a Anexei nr. 9 la Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009, ce prevede statutul și se stabilește modul de organizare și funcționare a secției resurse umane din cadrul entității; misiunea, funcțiile și atribuțiile de bază care îi revin; drepturile și responsabilitățile acesteia.

Misiunea secției resurse umane în cadrul Inspecției financiare constă în contribuirea la realizarea obiectivelor strategice ale acesteia prin promovarea și implementarea unui management eficient al resurselor umane în cadrul Inspekției. În acest sens, secția resurse umane are un rol strategic în obținerea performanței organizaționale prin aplicarea tehnicilor și instrumentelor moderne de lucru cu personalul, care asigură Inspekția financiară cu personalul necesar, profesionist, motivat și dedicat profesional.

Pentru delimitarea rațională a muncii în cadrul Inspekției financiare, stabilirea nivelurilor de ierarhizare, facilitarea recrutării corecte a personalului, asigurarea obiectivității în procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale angajaților, corectitudinea dezvoltării carierei și managementului resurselor umane, precum și soluționarea eventualelor conflicte de serviciu, directorul aprobă fișele postului pentru funcțiile publice, precum și obiectivele individuale de activitate și indicatorii de performanță ale acestora, ce sunt contrasemnate de către șeful direcției, funcționarul public și avizat de șeful secției resurse umane.

Personalul reprezintă un aspect important al Inspekției financiare. Personalul competent și de încredere este necesar pentru asigurarea unui control eficient. De aceea, metodele prin care personalul este angajat, instruit, evaluat, motivat și promovat constituie o parte importantă a ariei de control.

Deciziile de angajare și încadrare cu personal conțin asigurarea că persoanele au integritatea, educația și experiența necesare pentru a-și desfășura activitatea și că este asigurată instruirea oficială la locul de muncă și etica necesară. Managerii și angajații, care au o bună înțelegere a activităților de control și doresc să-și asume responsabilitatea, prezintă o importanță vitală pentru un management eficient [7, p. 22].

Ocuparea funcției publice în cadrul Inspekției financiare se face conform prevederilor art. 28 din Legea 158/2008, prin următoarele modalități:

- concurs în baza principiilor competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale;
- promovare într-o funcție publică superioară celei deținute în bază de merit, inclusiv în rezultatul evaluării performanțelor profesionale cu calificativul „foarte bine” sau două calificative „bine”;
- transfer între autoritățile publice sau subdiviziunile aceleiași autorități publice;
- asigurarea interimatului funcției publice de conducere.

Canalele de difuzare a anunșurilor pentru funcțiile publice vacante scoase la concurs și identificarea grupului-țintă de potențiali candidați, în vederea recrutării mai multor candidați pentru funcțiile publice vacante din cadrul Inspekției financiare sunt: www.if.gov.md - compartimentul funcții vacante, <http://cariere.gov.md/find-jobs/> [3].

Pe parcursul anului 2018, în cadrul Inspecției financiare au fost ocupate 13 funcții și posturi vacante, ce reprezintă 9,63%, din care 4 prin transfer, 7 prin concurs, 2 prin promovare inclusiv, 1 fpc, 12 fpe. Pe parcursul anului 2017, posturi vacante au fost ocupate în număr de 21 funcții, ce reprezintă 15,56%, din care 4 prin transfer, 9 prin concurs, 6 prin promovare, inclusiv, 4 fpc, 17 fpe, 2 personal tehnic de deservire. Acest indicator în anul 2018 s-a micșorat cu 8 funcții și posturi vacante ocupate, comparativ cu anul 2017. Numărul funcțiilor publice ocupate s-a micșorat față de anul 2017 cu 5,93 % funcții.

Conform datelor statistice ale Inspecției financiare, la situația din 01.01.2018, au fost înregistrați 128 de angajați, din care 120 sunt funcționari publici (inclusiv, 40 funcționari publici de conducere și 80 de funcționari publici de execuție) și 8 angajați de deservire tehnică. În total pe Inspecție activează 61 bărbați (din care 58 bărbați cu funcții publice: de conducere - 26 angajați și de execuție - 32 angajați; iar personal auxiliar - 3 angajați) și 67 femei (dintre care 62 femei cu funcții publice: de conducere - 14 angajați, de execuție - 48 angajați; iar personal auxiliar - 5 angajați).

Conform datelor statistice ale Inspecției financiare, la situația din 01.01.2019, activează 126 angajați, din care 118 sunt funcționari publici (inclusiv, 41 funcționari publici de conducere și 77 funcționari publici de execuție) și 8 angajați de deservire tehnică. În total pe Inspecție activează 64 bărbați (din care 61 bărbați cu funcții publice: de conducere - 29, și de execuție - 32; iar personal auxiliar 3 angajați) și 62 femei (din care 57 femei cu funcții publice: de conducere 12 și de execuție 45; iar personal auxiliar - 5 femei).

Efectivul de angajați în perioadele comparate nu diferă considerabil. Se poate menționa că în cadrul Inspecției financiare se observă un decalaj mare de gen pentru funcțiile publice de conducere.

La situația din 01.01.2019, din cei 118 angajați cu funcții publice, pe categorii de vârstă, se clasifică astfel: până la 25 ani - 2 angajați, de la 25 la 54 ani - 81 angajați și peste 55 ani - 35 angajați (din care 7 funcționari sunt cu raport de serviciu prelungit).

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici se efectuează în conformitate cu planurile anuale de instruire a personalului din cadrul Inspecției financiare, în scopul eficientizării activității, sporirii nivelului cunoștințelor și abilităților profesionale ale funcționarilor publici, familiarizarea cu modul de aplicare a modificărilor și completărilor recente efectuate în actele normative în vigoare, care include:

- activități de instruire internă continuă, efectuate atât în cadrul fiecărei direcții, cât și organizate la nivel de Inspecție (aparatură centrală și subdiviziunile teritoriale ale Inspecției Financiare) și coordonate de către Secția resurse umane, conform programului aprobat în număr de 40 de ore, inclusiv ca formator minimum 5 ore ;

- activități de instruire externă, efectuate de Academia de Administrare Publică, Academia de Studii Economice a Moldovei, Asociația Contabililor și Auditorilor Profesioniști din Republica Moldova, Centrul Național Anticorupție, Autoritatea Națională de Integritate, Agenția Achiziții Publice, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, partenerii de dezvoltare și alți prestatori de servicii de instruire.

Numărul personalului instruit din Inspecția financiară în anul 2017 a însumat 120 funcționari publici ai Inspecției financiare, iar în anul 2018 a constituit 118 funcționari publici, ceea ce reprezintă instruirea a 100% din funcționarii publici angajați ai Inspecției financiare.

În conformitate cu prevederile art. 56 al Legii nr. 158 din 4 iulie 2008, funcționarul public poartă răspundere disciplinară pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu și a normelor de conduită.

Pe parcursul anului 2017, comisia de disciplină din Inspecția financiară a examinat 3 sesizări, din care a fost clasată 1 sesizare și propuse 2 sancțiuni disciplinare (1 avertisment, 1 mustrare). Ca urmare, în total au fost sancționați disciplinar 2 funcționari publici, ceea ce constituie 1,66% din numărul total al funcționarilor publici.

Pe parcursul anului 2018, comisia de disciplină din Inspecția financiară a examinat 3 sesizări, din care au fost clasate 0 sesizări și propuse 3 sancțiuni disciplinare (avertisment - 1, mustrare - 2). Ca urmare, în total au fost sancționați disciplinar 3 funcționari publici, ceea ce constituie 2,54% din numărul total al funcționarilor publici.

În cadrul Inspecției financiare, în anul 2018 au fost evaluați 80 de funcționari publici de execuție,

pentru rezultatele anului precedent, iar în anul 2019, urmează a fi evaluați 77 de funcționari publici de execuție, pentru rezultatele anului 2018.

Conform Schemei de încadrare a Inspecției financiare la situația din 01.01.2019, cei 77 de funcționari publici de execuție cu funcție de inspectare (control) financiară dețin următoarele titluri de funcții publice: 45 inspectori principali, 24 inspectori superiori, 8 inspectori.

Evaluarea performanțelor profesionale ale angajaților cu funcții de inspectare (control) financiară din cadrul Inspecției financiare reprezintă un sistem de raportare anual, cu privire la modul în care aceștia și-au îndeplinit atribuțiile. Acesta vizează două componente principale ale activității în vederea aprecierii rezultatelor obținute și identificării necesităților de dezvoltare profesională:

- *gradul de îndeplinire a obiectivelor individuale de activitate* stabilite în baza sarcinilor și atribuțiilor prevăzute în fișa postului, priorităților și obiectivelor subdiviziunii structurale în care activează funcționarul public evaluat. Obiectivele sunt în mod normal stabilite la începutul anului pentru fiecare funcționar public, însă pot fi revizuite semestrial. Numărul de obiective nu este fix, de regulă acesta se situează între trei și cinci. Pentru fiecare obiectiv se stabilesc indicatori de performanță care măsoară cantitativ și calitativ îndeplinirea acestuia.

- *nivelul de manifestare a criteriilor de evaluare* (standardele de performanță): a abilităților profesionale și a caracteristicilor comportamentale, ce trebuie atinse, așa cum sunt stabilite, în Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public, Anexa nr. 8 la Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Ele se pot deduce și din fișa postului sau din obiectivele stabilite.

În total pe Inspecția financiară, în anul 2017 au fost evaluați 107 funcționari publici pentru performanțele profesionale obținute în anul 2016, din care 54 funcționari au obținut calificativul „foarte bine” și 53 funcționari au obținut calificativul „bine”.

În anul 2018, în total pe Inspecția financiară au fost evaluați 112 funcționari publici pentru performanțele profesionale obținute în anul 2017, din care de 58 funcționari au obținut calificativul „foarte bine” și 52 de funcționari au obținut calificativul „bine” și 2 funcționari au obținut calificativul „satisfăcător”.

În urma rezultatelor evaluării nu au fost depuse contestații de către funcționarii publici evaluați.

Toate documentele aferente administrării procedurii de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public sunt păstrate într-o mapă specială, gestionată de către secția resurse umane, fiind păstrate timp de 3 ani, ulterior fiind transmise în arhiva Inspecției financiare.

Performanța fiecărui funcționar public al Inspecției financiare are impact direct asupra performanței subdiviziunii în care activează și, respectiv, a entității, iar măsurarea rezultatelor prin evaluarea performanțelor este o condiție-cheie pentru aplicarea la timp a intervențiilor necesare și, ca rezultat, pentru realizarea cu succes a obiectivelor instituției.

Conceptul de îmbunătățire a managementului funcției publice și al funcționarilor publici nu trebuie privit ca un program tehnic a Inspecției financiare, ci trebuie să fie un instrument de management și de comunicare internă și externă, integrat și aliniat atât cu cadrul de reglementare de bază, cât și aliniat la standardele internaționale, deoarece întotdeauna există spațiu de îmbunătățire.

Cu certitudine, scopul final al conceptului trebuie să fie atins pe deplin în anii ce urmează. Și pentru acest scop, angajamentul managerului trebuie să fie un proces clar de coordonare și o prioritate realistă a măsurilor de implementare, ceea ce este necesar în abordarea cu succes a obstacolelor și crearea precondițiilor pentru realizarea sarcinilor, a ansamblului activităților necesare implementării procedurilor de planificare a resurselor umane, de încadrare, dezvoltare profesională, remunerare și evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, precum și altor politici și proceduri de personal în vederea realizării optime a misiunii și obiectivelor strategice ale Inspecției financiare, în conformitate cu principiile de management public eficient.

În scopul modernizării managementului funcției publice și a funcționarilor publici în cadrul Inspecției financiare se pot identifica direcțiile de acțiune și prioritățile esențiale ce ar aduce o serie de beneficii și îmbunătățiri importante:

- Implementarea unui proiect privind întărirea capacității instituționale (îmbunătățirea

capacității și eficacității organizaționale) a Inspecției financiare în vederea asigurării unui management performant al funcției publice și funcționarilor publici la nivelul entității, inclusiv a subdiviziunilor teritoriale din subordine, prin dezvoltarea de instrumente inovatoare specifice pentru îndeplinirea eficientă a rolului și atribuțiilor pe care Inspecția financiară le exercită, eficientizarea proceselor de management strategic și a utilizării instrumentelor de modernizare de către funcționarii publici.

- Dezvoltarea unui sistem integrat și unitar de etică și integritate în formarea profesională a funcționarilor publici pentru sporirea reputației și îmbunătățirea imaginii Inspecției financiare și a funcționarilor săi, atât la nivel național, cât și în context european.

- Participarea Inspecției financiare la seminarele și mesele rotunde regionale și naționale privind dificultățile și aspectele problematice privind implementarea legislației specifice funcției publice și funcționarilor publici: etica și integritatea în funcția publică, întocmirea dosarului profesional, promovarea, transformarea posturilor, structuri organizatorice, avizarea structurilor de personal etc.

- Introducerea în agenda seminariilor și a ședințelor cu angajații conceptul de idei inovatoare, o secțiune în cadrul căreia participanții vor fi provocați să prezinte idei novatoare, a căror implementare ar avea un efect pozitiv pentru Inspecția financiară și colaboratorii săi.

- Elaborarea anuală a Raportului privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici în cadrul Inspecției financiare.

- Organizarea programelor de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici din cadrul Inspecției, precum și elaborarea unor metodologii și ghiduri, materiale de instruire utile și aplicabile în domeniu, pentru îmbunătățirea performanțelor angajaților.

- Promovarea și actualizarea sistematică a informațiilor privind funcția publică prin intermediul paginii Web a Inspecției financiare (www.if.gov.md) [3] în scopul îmbunătățirii comunicării externe, atât pentru informarea instituțiilor publice, cât și a cetățenilor, furnizarea de informații privind organizarea de evenimente (conferințe, seminarii, mese rotunde), publicarea anunțurilor de suplinire a posturilor vacante, actualizarea cu informații privind evoluția corpului funcționarilor publici, noutăți în materie legislativă privind funcția publică și funcționarii publici și proiecte de acte normative cu aplicabilitate în domeniul funcției publice, conform principiului transparenței decizionale.

- Utilizarea aplicației de management electronic al documentelor: înregistrarea în sistemul de gestiune electronică a documentelor, reprezentând: adrese, fax-uri, e-mail-uri de la instituții publice și cetățeni.

- O nouă dimensiune a Inspecției financiare, din prisma stabilirii și dezvoltării unor relații de colaborare cu instituții similare din străinătate în vederea derulării de activități și proiecte în domeniul funcției publice, va contribui la promovarea experiențelor și a bunelor practici în vederea îmbunătățirii continue a activității Inspecției financiare din Republica Moldova, precum și la dezvoltarea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bine pregătit, capabil să asimileze și să-și însușească standardele de performanță de la nivelul Uniunii Europene, având ca rezultat inițierea de proiecte finanțate din fonduri externe privind managementul funcției publice.

- Politicile, strategiile și proiectele viitoare ale Inspecției financiare pentru îmbunătățirea managementului funcției publice și al funcționarilor publici ar trebui să fie orientate spre modernizare și să încerce să răspundă acestor provocări, care necesită implicarea considerabilă a managementului de vârf și efortul întregului corp de funcționari publici profesioniști, responsabili și motivați, în vederea implementării acestora.

În concluzie, se poate sublinia că, managementul funcției publice este un aspect de bază în funcționarea eficientă a Inspecției financiare și este recomandabil a se axa pe următoarele direcții de acțiune: profesionalizarea corpului de funcționari de conducere, creșterea capacității Inspecției de a gestiona procesele de selecție, recrutare și evaluare a funcționarilor publici, promovarea funcționarilor pe bază de merit și performanță, actualizarea structurilor organizaționale în concordanță cu nevoile de activitate ale Inspecției, raționalizarea structurilor de personal și a sistemului de salarizare, îmbunătățirea capacității entității și responsabilizarea personalului cu

funcții de conducere pentru a implementa un management strategic al resurselor umane, în contextul creșterii gradului de responsabilizare privind gestionarea funcției publice.

Provocările enumerate privind domeniul funcției publice ar trebui să fie abordate de către Inspekția financiară în viitorul apropiat, prin asigurarea continuității angajamentelor strategice și a direcțiilor de acțiune asumate în domeniu, cu extinderea previzionată a implementării acestora pe termen mediu și lung.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind organizarea activității de inspectare financiară nr. 1026 din 02.11.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 221-222 din 09.11.2010.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56/249 din 17.03.2009.
3. Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova. În: <https://if.gov.md/>.
4. Lege privind codul de conduită a funcționarului public nr. 25-XVI din 22.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75 din 11.04.2008.
5. Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr. 845-XII din 03.01.92. În: Monitorul Parlamentului Republicii Moldova nr. 2 din 28.02.1994.
6. Legea finanțelor publice și responsabilităților bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014.
7. Manual de Management Financiar și Control, Chișinău, 2015, 63 p.
8. Ordinul Ministerului Finanțelor cu privire la aprobarea Codului de conduită a angajaților cu funcții de inspectare (control) financiară din cadrul Inspekției financiare nr. 132 din 01.11.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 197-202 din 18.11.2011.
9. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Consiliului coordonator al Inspekției financiare din subordinea Ministerului Finanțelor, aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 119 din „05” octombrie 2011.

MOTIVAREA PROFESIONALĂ A ANGAJAȚILOR AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Angela RACU,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The purpose of the research is to study the motivation system of the employees from the local public authorities and to identify possibilities for increasing motivation at the workplace. An analysis of work needs and motivational factors, both intrinsic and extrinsic, shows the degree of motivation of an employee from a public authority and the persistence of his behaviour in order to achieve individual and organizational goals. The study shows that it is necessary to implement methods to stimulate employee motivation in local public authorities. Applied to the public sector, the civil servant motivation system would include strategies, methods, techniques and tools for financial and non-financial motivation - material incentives, career development, work content, working conditions, organizational climate, team spirit, and work recognition.

Keywords: motivation, motivational system, motivation strategies, motivation techniques, involvement in work, assessment of work needs.

Motivația poate fi definită ca proces de selectare, orientare și menținere a comportamentului uman, în funcție de anumite nevoi și aspirații. Prin efectele sale, motivația în muncă dinamizează persoana, îi facilitează adaptarea, îi orientează conduita și dă un sens activității depuse. Motivația reprezintă o totalitate de impulsuri interne, bazate îndeosebi pe nevoi, interese și valori în accepțiune proprie, care îi determină pe angajați să acționeze, să aleagă din mai multe variante un anumit comportament pentru a realiza obiectivele. A motiva oamenii în muncă înseamnă a le răsplăti contribuția la performanța autorității publice și dezvoltarea comunitară, inițiativa și efortul depus.

Orice autoritate publică are nevoie de trei comportamente fundamentale: funcționarii publici trebuie atrași în organizație, dar și reținuți; angajații trebuie să fie buni în posturile în care au fost angajați și să-și îndeplinească sarcinile într-o manieră pozitivă; funcționarii publici trebuie să meargă dincolo de acest rol pozitiv al performanței și să se angajeze în comportamente creative, spontane și inovative la locul de muncă.

Este important de menționat că motivația angajaților are câteva caracteristici distincte: motivația diferă de la un angajat la altul, ceea ce motivează pe un angajat, poate să-l demotiveze pe altul; motivația este flexibilă, pe parcursul activității profesionale a unui angajat motivația acestuia se schimbă, în funcție de necesitățile și interesele sale. Astfel, ceea ce îi motiva la începutul carierei profesionale poate să nu-i mai motiveze la diferite etape de carieră profesională.

Motivația în muncă a salariaților ține de posibilitatea de a avea inițiative în muncă, condiții bune de lucru, relații bune cu șefii ierarhici, comunicare eficientă cu colegii și companie de lucru plăcută, un loc de muncă sigur, salariu echitabil, program de lucru flexibil, interesul pentru munca în sine, șansa unei promovări, obținerea de avantaje și altele.

Motivația prin muncă a unui angajat înseamnă că el va obține cu adevărat, elemente care îi vor satisface propriile nevoi. Efectuând o muncă în condiții stabilite, în motivație este implicat un sistem de valori care dă o semnificație precisă consecințelor comportamentului angajaților și influențează gradul de libertate individuală de aderare la anumite valori.

Fiecare tip de autoritate publică poate avea resurse și tehnologii similare, dar beneficiază de avantaj concurențial acea instituție care rezolvă cel mai bine problema motivării angajaților săi. Dacă angajații de toate categoriile sunt motivați să rămână în cadrul instituției, să-și facă munca la cel mai înalt nivel de eficacitate, posibil și să încerce să facă lucrurile mai bine, instituția respectivă este mai efecace într-o mai mare măsură decât cele în care performanțele sunt sub standard și în care nimeni nu încearcă să inoveze sau să găsească modalități de creștere a nivelului de performanță.

Ținând cont de acest fapt, motivarea de către conducătorul autorității publice a angajaților, aflați în subordinea sa, constă în ansamblul proceselor de management prin care managerul reușește să determine colaboratorii să participe la realizarea obiectivelor individuale de performanță și, respectiv, a celor organizaționale, la un nivel înalt al standardelor profesionale, folosind pentru aceasta variate instrumente și modalități de cointerесare. În cadrul autorităților publice sunt aplicate atât tehnici și acțiuni de motivare financiară cât și nefinanciară.

Motivarea funcționarilor publici este reglementată prin Legea 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Astfel, în conformitate cu articolul 40 al Legii nominalizate, funcționarul public este stimulat pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public. Stimularea funcționarului public poate fi sub formă de: premiu; mulțumire; diplomă de onoare. Premiul reprezintă forma financiară de stimulare a funcționarilor publici, iar mulțumirea și diploma de onoare – forme de motivare nefinanciară. Stimulările respective se aplică de către persoana sau organul care are competența legală de a numi în funcție printr-un act administrativ. Pentru succesele deosebite în activitate, merite față de societate și față de stat, funcționarul public poate fi decorat cu distincții de stat. Articolul 42 al legii menționate prevede garanțiile sociale ale funcționarului public, iar, conform articolului 43 al aceleiași legi, concediul de odihnă anual plătit se mărește cu 3, 5 și, respectiv, 7 zile calendaristice, în funcție de vechimea în serviciul public. De asemenea, cadrul legal prevede motivarea, stimularea funcționarului public prin oferirea de oportunități de dezvoltare profesională continuă, promovare în funcție și avansare în trepte de salarizare.

Politica salarială reprezintă, la fel, un indicator substanțial al motivației propriu-zise, dezvoltării abilităților angajaților din autorităților publice locale. La finele anului 2018, Guvernul Republicii Moldova a venit cu o schimbare a sistemului de salarizare, așteptată de angajații din sectorul bugetar. Dacă până la 1 decembrie 2018, motivarea financiară a funcționarilor publici era reglementată prin Legea nr. 48, din 22.03.2012, privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, de la 1 decembrie 2018 a intrat în vigoare o nouă Lege privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018. Necesitatea reformării sistemului de salarizare a rezultat din caracterul depășit și necorespunderea acestuia unui sistem modern de salarizare și inechitate a retribuirii muncii, în care scop, a fost inițiată elaborarea proiectului de lege privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. Asigurarea unui sistem de salarizare a personalului din sectorul bugetar transparent, echitabil, atractiv, nediscriminatoriu, simplu de gestionat, capabil să reflecte și să remunereze performanța, în cadrul căruia salariul de bază reprezintă principalul element al remunerației personalului este obiectivul de bază al reformei sistemului de salarizare în sectorul bugetar.

Reglementările prezentei legi se aplică persoanelor cu funcții de demnitate publică, funcționarilor publici, inclusiv cu statut special, persoanelor care ocupă funcții cu statut special specifice apărării naționale, securității statului și ordinii publice, altui personal angajat în baza contractului individual de muncă în autoritățile/instituțiile bugetare, finanțate integral din bugetul de stat sau din bugetele locale.

Dacă încercăm să comparăm cadrul legal anterior cu referire la salarizare cu legea actuală am constata că prezenta legislație este mult mai benefică, pentru unii angajați din autoritățile publice locale grație majorării salariului, grație oportunității, că fiecare angajat, nu doar funcționarii publici, să fie evaluat obiectiv, pentru a fi motivat financiar în baza performanțelor obținute. Noua lege dă dreptul autorităților publice locale de a reglementa și de a gestiona, sub propria lor responsabilitate și în interesul public local, modul de salarizare la nivel local.

În cadrul oricărui raion, Consiliul Raional joacă un rol important, în funcție de dimensiunile personalului din cadrul ei și în funcție de dimensiunile instituției, în general, precum și de structura organizatorică specifică acesteia din urmă și de politicile interne adoptate. Rolul Consiliului Raional, ca instituție publică, a devenit tot mai important în ultimii ani, acesta devenind partener strategic în atingerea obiectivelor Guvernului Republicii Moldova stabilite per ansamblu pe țară.

Autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind

descentralizarea administrativă, dispunând, în acest scop, de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nicio autoritate publică, decât în condițiile legii. Competențele Consiliului Raional Rezina sunt delimitate în condițiile legii între competențele autorităților publice deliberative și executive de nivelurile întâi și al doilea. Statele de personal și distribuirea funcțiilor în cadrul Consiliului raional Rezina se face în conformitate cu cadrul existent și, anume, conform Legii nr. 155, din 21.07.2011, pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, Legea nr. 48, din 22.03.2012 (anexa 3) privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici. Distribuția funcțională a resurselor umane este în așa fel, încât să acopere necesitățile de personal al Consiliului Raional Rezina, repartizarea personalului în funcții în dependență de domeniul de specialitate, studiilor deținute, a experienței și a abilităților profesionale. Structura generală a Consiliului Raional Rezina este constituită din funcționari de demnitate publică, funcționari publici de conducere, funcționari publici de execuție și personal de deservire tehnică.

În orice colectiv de muncă există angajați cooperanți, demni de încredere, implicați în activitate, orientați spre realizarea sarcinilor individuale și colective și care își asumă angajamente de a realiza mai mult decât sarcinile individuale, contribuind la dezvoltarea sistemului administrativ. Însă, deseori, conducătorii autorităților publice sunt nevoiți să acorde o mare parte din timp pentru a soluționa problemele, pe care le creează unii angajați furioși sau necooperanți, dar, mai ales, cei care sunt nepăsători, indiferenți, care au învățat să nu aștepte și să nu ofere prea mult instituției în care activează. Provocarea conducătorilor este de a-i transforma pe angajații indiferenți în angajați entuziaști.

Problemele cu care se confruntă autoritățile publice din cauza nivelului scăzut de motivare țin, îndeosebi, de nivelul scăzut al performanțelor individuale și organizaționale, calitatea redusă a serviciilor, probleme de recrutare și reținere în corpul funcționarilor publici, mai ales, a tinerilor calificați, integritatea funcționarilor publici și altele. Angajații sunt demotivați din cauza prea multor reguli, birocrăției, constrângerilor și complexității administrative.

Entuziasmul angajaților reprezintă un grad înalt de motivare a angajatului, care derivă din satisfacerea nevoilor fundamentale ale angajaților. Nu ne putem aștepta să descoperim o formulă universală de motivare în muncă, ci doar la o înțelegere mai nuanțată a problemelor și dificultăților cu care se confruntă angajații autorității publice locale în procesul motivării în muncă.

Pentru a diferenția motivația de alte forțe sau stimuli ai comportamentului, o raportăm la procesul decizional individual prin care un angajat optează cu privire la tipul de comportament pe care îl va adopta în scopul îndeplinirii obiectivelor propuse. Trebuie totuși să menționăm faptul că procesul individual de decizie nu este marcat neapărat de raționalitate, ci poate fi influențat, în mare măsură, de emoțiile și valorile caracteristice persoanei ce își exercită capacitatea de opțiune. Ca atare, procesul motivațional este pe cât de complex, pe atât de specific persoanei angajate în luarea deciziei, precum și situației în care aceasta se află.

De aceea, pentru a înțelege mai bine mecanismele procesului de motivare profesională este necesar să analizăm factorii care contribuie la inițierea și susținerea motivației. În cercetarea procesului de motivare profesională, am urmărit să identificăm și să analizăm nevoile angajaților în cadrul autorității publice locale pe baza unui chestionar.

Nevoile umane sunt stări de necesitate ce se manifestă prin apariția unor tensiuni, a unei stări de dezechilibru ce determină individul să acționeze pentru a-și restaura echilibrul. Pentru a atinge starea de echilibru, individul stabilește ce anume îi va satisface nevoia – un scop anume, și va selecta acele acțiuni care îl vor conduce spre îndeplinirea scopului propus. Astfel, pentru a înțelege ce îi motivează pe angajați trebuie să identificăm și să înțelegem nevoile acestora.

Pentru a afla, care sunt nevoile legate de muncă ale angajaților Consiliului raional Rezina, a fost realizat un sondaj de opinie pe bază de chestionar, care a fost transmis spre completare în perioada 1-10 octombrie 2018. Numărul total al eșantionului a fost de 45 de respondenți din numărul total de 77 de funcții publice și posturi ocupate la data de 01.10.18. Pentru ca chestionarul să fie valid, au fost atât de gen masculin, cât și feminin, persoanele chestionate au fost de toate categoriile de vârstă. Pe baza răspunsurilor oferite de angajați, a fost elaborată o bază de date. Eșantionul a avut următoarea structură:

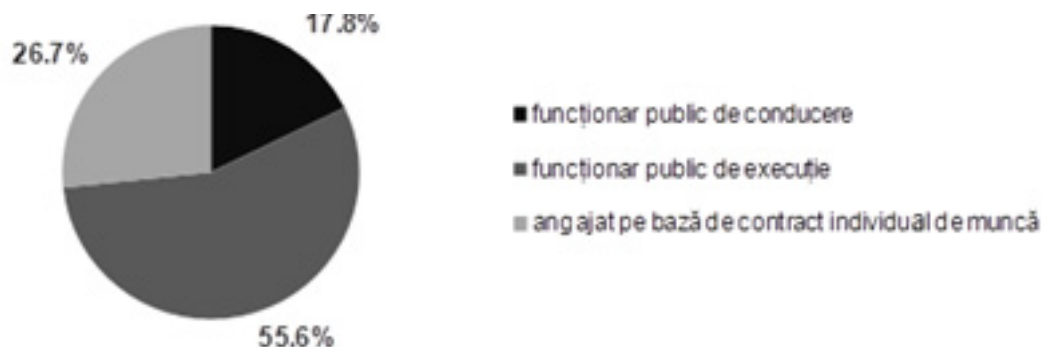
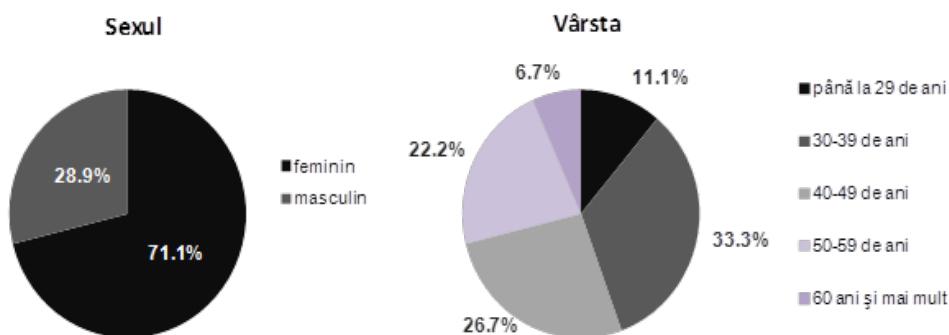


Diagrama 1. Categoriile de funcții publice și posturi.

Sursa. Elaborată de autor.

În subordinea Consiliului Raional Rezina sunt 15 subdiviziuni în care prestează servicii publice 77 de persoane, dintre care: funcții de demnitate publică – 3; funcții publice de conducere – 15; funcții publice de execuție – 38; funcții auxiliare – 21. Astfel, din numărul total de respondenți 17,8% au fost funcționari publici de conducere, 55,6% - funcționari publici de execuție și 26,7% - angajați pe bază de contract individual de muncă în posturi de deservire tehnică.

În ceea ce privește repartizarea funcționarilor publici după categorii de funcții, dintre cei 15 funcționari publici de conducere în autoritatea publică locală 6 sunt bărbați și 9 – femei. Dintre cei



38 de funcționari publici cu funcții de execuție 7 sunt bărbați și 31 – femei.

Diagrama 2. Reprezentarea după gen și grupe de vârste.

Sursa. elaborată de autor.

În ceea ce privește participanții la cercetare, menționăm că marea majoritate - 71.1% dintre respondenți - sunt de sex feminin și 28.9% sunt de sex masculin. Această proporție reflectă situația din Consiliul Raional Rezina, unde dintre cei 77 de angajați – 54 sunt femei și 23 sunt bărbați.

Structura conform vârstei, a participanților la studiu arată că 33.3% sunt cu vârsta cuprinsă între 30 și 39 de ani, persoane orientate spre formarea carierei profesionale. Următoarea categorie ca pondere, 26.7% au o vârstă cuprinsă între 40 și 49 de ani, persoane ce dispun de experiență în muncă, active și orientate spre rezultate, și 22.27% sunt angajați cu vârsta cuprinsă între 50 și 59 de ani, persoane cu o experiență notabilă în activitate, care sunt predispuse să împărtășească din experiența lor.

Ținem să specificăm că cel mai tânăr funcționar public de gen feminin, angajat al Consiliului Raional Rezina, are 25 de ani, iar de gen masculin – 26 de ani. Cel mai vârstnic funcționar public de gen feminin are 71 de ani și de gen masculin are 69 de ani.

Respondenților le-au fost adresate întrebări privind realitatea percepută și cea dorită cu privire la factorii motivatori ai comportamentului lor în activitatea profesională. Astfel, angajații autorității publice locale au fost întrebați care este cel mai important factor motivațional în activitatea pe care o desfășoară și îi determină să depună efort?

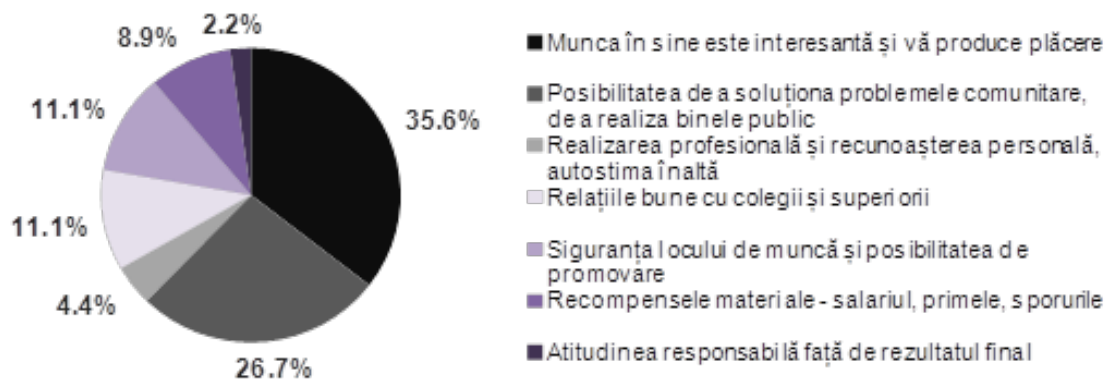


Diagrama 3. Factorii motivaționali care determină angajații să depună efort în activitatea pe care o desfășoară.

Sursa. Elaborată de autor.

După cum ne demonstrează datele obținute privind realitatea percepută de angajații autorității publice locale, 35.6% dintre respondenți au afirmat că munca pe care o desfășoară este interesantă și le produce plăcere. Pe locul doi, angajații Consiliului raional plasează posibilitatea de a soluționa problemele comunitare și de a realiza binele public – 26.7%. Ajungem la concluzia că există o motivație a sectorului public, care reflectă dorința de a face bine pentru comunitate a funcționarilor publici, aceștia fiind motivați să depună efort pentru a contribui la sporirea calității vieții în localitate, iar rezultatele în muncă, pe care le obțin, îi fac să fie mulțumiți de activitatea profesională. Concluzionăm că importanța misiunii pe care o au angajații autorității publice în societate sporește motivația lor și crește relevanța muncii depuse, chiar dacă aceasta nu este atractivă din punct de vedere economic.

Astfel, în ceea ce privește motivarea financiară – salarii, prime, sporuri - doar 8.9% dintre angajați au menționat că acesta este un factor motivator. Pe ultimul loc s-a plasat realizarea profesională, recunoașterea personală, autostima înaltă – 4.4%. Astfel, concluzionăm că una dintre cele mai importante nevoi este legată de venit, de posibilitatea de a duce un trai decent. De aici rezultă încrederea în sine scăzută și nevoia de realizare profesională și recunoaștere personală.

Participanții la sondaj au avut posibilitatea să indice și alți factori, care îi motivează să lucreze. Astfel, 2.2% dintre angajați au spus că acest factor este atitudinea responsabilă față de obținerea unor rezultate. Este cunoscut faptul că angajații care au reușit să obțină anumite performanțe în activitate, cel mai adesea, își stabilesc sarcini mai complicate. Aceasta le sporește încrederea în forțele proprii, în competența și potențialul lor de dezvoltare.

În ceea ce privește situația dorită de angajații Consiliului Raional Rezina, o mare parte dintre aceștia – 40.0%, au menționat faptul că un factor motivator ar fi formarea și dezvoltarea profesională, obținerea de noi abilități, aptitudini și calități. Este evident faptul că prin educație și formare profesională crește nivelul de pregătire a personalului, iar nivelul competențelor, la rândul său, determină capacitatea unei persoane de a avea succes în activitate și de a participa activ în viața socială. Dezvoltarea competențelor profesionale ale angajaților autorității publice reprezintă un catalizator în dezvoltarea comunitară, deoarece profesionalismul funcționarilor publici conduce la creșterea încrederii cetățenilor în autoritățile publice și, respectiv, la o participare mai activă a acestora în procesul decizional.

Alte dorințe specificate de participanții la sondajul de opinie publică este de a avea un salariu mai mare pe același post, prime, sporuri și cheltuieli compensate – 22.2% și recunoașterea meritului – o promovare în post, delegarea de autoritate, diplome – 20.0%. Aceste date obținute confirmă ideile cercetătorilor în domeniu că ambele tipuri de motivare, atât cea financiară, cât și cea nonfinanciară, sunt importante pentru motivarea eficientă a angajaților din sectorul public.

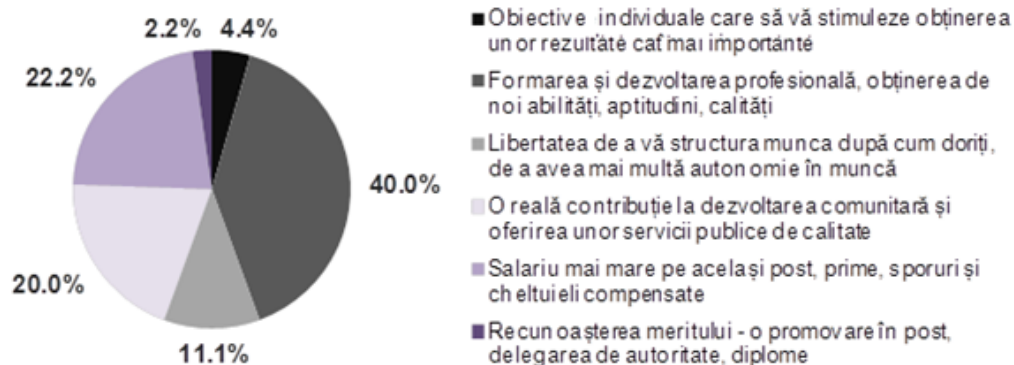


Diagrama 4. Factorii care ar putea influența angajații să obțină performanțe în viitor, *Sursa.* Elaborată de autor.

Scopul principal al sondajului de opinie realizat este de a identifica sistemul de nevoi, dar și de atitudini și valori ale personalului autorității publice, pentru a putea explica randamentul și funcționalitatea în realizarea atribuțiilor de serviciu. Un angajat al instituției publice poate fi motivat doar dacă se cunosc nevoile lui personale și i se acordă posibilitatea satisfacerii lor.

Obiectivul propus pentru cercetarea demarată îl reprezintă identificarea nevoilor legate de muncă, în baza modelului lui David McClelland, care a delimitat trei categorii de factori de motivare:

- de realizare, care exprimă dorința de a dobândi ceva, ce a face ceva important;
- de apartenență la grup, exprimând dorința de prietenie, colaborare și muncă în echipă;
- de putere, exprimând dorința de a fi important și de a avea influență asupra oamenilor.

Modelul este important pentru înțelegerea procesului de conducere. Cunoașterea acestor nevoi asigură succesul în repartizarea sarcinilor pentru fiecare dintre subalterni. Fiecare angajat posedă aceste trei categorii, însă comportamentul lui va fi determinat preponderent de una dintre nevoi.

În diagrama de mai jos sunt prezentate nevoile pe care le resimt angajații Consiliului Raional Rezina.

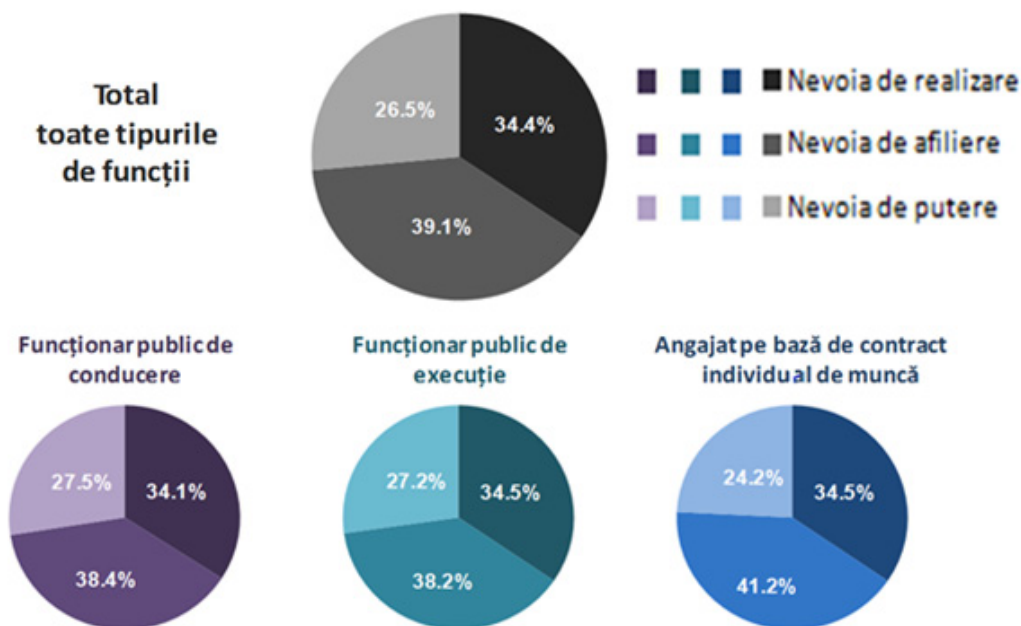


Diagrama 5. Evaluarea nevoilor legate de muncă după modelul lui D. McClelland. *Sursa.* Elaborată de autor.

După cum ne demonstrează datele obținute, predomină nevoia de afiliere – 39.1%, urmată de nevoia de realizare – 34.4% și mai puțin – 26,5% - nevoia de putere. Acest lucru este valabil și pentru fiecare categorie de funcții publice și posturi, existând doar câteva diferențe nesemnificative. Angajații, caracterizați de nevoia de afiliere - 39.1%, caută preponderent relațiile de colaborare și prietenie, motivate de posibilitatea comunicării, de munca în echipă. Pentru aceste persoane relațiile apropiate și de durată sunt motivante. Angajații preferă să colaboreze cu alții pentru realizarea sarcinilor. Astfel, conducătorii ar trebui să valorifice bunăvoința și dorința de colaborare, să motiveze angajații spre munca în echipă și comunicarea eficientă în procesul muncii, atât în cadrul unor subdiviziuni, cât și la nivel de autoritate publică.

Angajații, cu o puternică nevoie de realizare - 34.4%, doresc să-și demonstreze competența, să exceleze în domeniu, să-și îndeplinească sarcinile cât mai eficace. Ei vor depune mai mult efort în realizarea obiectivelor individuale, dacă vor fi convinși de faptul că vor fi recompensați. Pentru aceștia, banii sunt un motivator puternic, dar, mai mult, în sensul în care recompensele simbolizează atingerea obiectivelor stabilite. Sunt angajați organizați, care posedă abilități de a lucra în mod independent. Sarcina conducătorului este să valorifice aceste calități și să răspundă așteptărilor acestora.

Nevoia de putere (26,5%) se manifestă prin două moduri: dorința de putere personală, care presupune controlul și dominarea altora, ca scop în sine, fără a fi preocupat de obiectivele organizaționale; și puterea instituționalizată – dorința de a influența derularea evenimentelor și capacitatea de asumare a riscului, cazul în care influențarea și dominarea celorlalți sunt mijloace prin care se realizează obiectivele autorității publice. Lucrează, astfel, încât îi pot motiva și pe alții prin exemplul lor, doresc să-și întărească poziția și să exercite influență, îi inspiră pe alții, ceea ce le produce plăcere. Angajații motivați de nevoia de putere pot deveni manageri eficienți atunci când eforturile lor vor fi orientate spre beneficiul cetățenilor, autorității publice și nu spre realizarea succesului său personal.

În **concluzie**, menționăm faptul că ceea ce motivează angajații autorității publice locale să depună efort în realizarea atribuțiilor de serviciu sunt nevoile pe care aceștia le resimt. Astfel, participanții la sondajul de opinie publică constată că munca pe care o desfășoară este interesantă și le produce plăcere. De asemenea, ei sunt motivați și de posibilitatea de a soluționa problemele comunitare. În calitate de factori demotivatori se manifestă recompensele materiale – salariul, primele, sporurile și gradul de realizare profesională, recunoaștere personală, încredere în sine. Considerăm că între acești factori demotivatori există o interdependență. În ceea ce privește situația dorită de angajați, un factor important, care i-ar determina să lucreze mai bine, este posibilitatea de dezvoltare profesională, obținerea de noi abilități, aptitudini și calități. Considerăm că dezvoltarea competențelor profesionale ale angajaților autorității publice reprezintă un catalizator în dezvoltarea comunitară, deoarece profesionalismul funcționarilor publici conduce la sporirea încrederii cetățenilor în autoritățile publice.

Transformări radicale ale sectorului administrației publice nu pot fi realizate fără o motivare corespunzătoare a personalului. Astfel, modernizarea sectorului public presupune, înainte de toate, un alt tip de funcționar public, deschis către nevoile și doleanțele cetățeanului, cu spirit de inițiativă și o viziune, cel puțin pe termen mediu, asupra orizonturilor de dezvoltare a comunității locale, respectiv a Republicii Moldova.

Efectele posibile, pe care principalele prevederi legale privind funcția publică și funcționarii publici le pot avea asupra nevoilor acestei categorii de angajați din sectorul bugetar, sunt: salarizarea, legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018, în care se încearcă stabilirea echilibrului între instituții, implementarea unui sistem de salarizare în care plata depinde de studii, poziția deținută și vechimea în muncă; echitatea, percepția echității în instituția în care își desfășoară activitatea este motivatoare pentru un funcționar public. În practică, adesea sunt percepute inechități în ceea ce privește promovarea, stabilirea sarcinilor, evaluarea performanțelor, acordarea primelor, mai ales, datorită subiectivismului de care dau dovadă șefii ierarhici. Pentru o motivare eficientă se impune tratamentul echitabil al tuturor angajaților instituțiilor publice; promovarea, respectiv dezvoltarea carierei. Este o activitate realizată atât de conducerea instituțiilor publice, subdiviziunile de resurse umane, mentori, cât și de angajați care

își gestionează propria carieră. Cu toate acestea, posibilitățile de dezvoltare a carierei funcționarilor publici sunt reduse. Este necesar să fie descoperite posibilități de avansare pe scara ierarhică a funcționarilor publici, deoarece aceasta îi face să depună mai mult efort în activitate; stabilitatea, majoritatea funcționarilor publici declarau că stabilitatea este principalul factor pentru care au ales să lucreze în sectorul public. Stabilitatea sau, cel puțin, percepția stabilității, a fost grav afectată de reducerile de personal care au avut loc în instituțiile publice; dezvoltarea personală, posibilitatea funcționarilor publici de a participa la cursuri de perfecționare în cadrul Academiei de Administrare Publică reprezintă un important factor motivator, deoarece contribuie la satisfacerea nevoii acestora de autorealizare; prestigiul social, crearea unui corp de profesioniști, investiții cu simbolurile exercitării autorității statului este un scop nobil al autorităților publice. S-a încercat, prin Codul de conduită al funcționarului public, să se modifice conduita profesională, pentru a fi în concordanță cu cerințele impuse de acest statut. În realitate, chiar dacă cetățenii percep autoritatea fiecărui funcționar în parte, aceasta nu se traduce într-un prestigiu sporit al instituțiilor publice.

Deci mediul legal trebuie monitorizat în permanență deoarece se modifică, se ajustează și acest fapt poate afecta și motivația funcționarilor publici. Motivația angajaților autorităților publice reprezintă dorința acestora de a obține performanță în realizarea sarcinilor individuale și organizaționale. Departamentul de resurse umane și managerii au drept prim scop motivarea angajaților. Motivația angajaților autorităților publice reprezintă dorința acestora de a obține performanță în realizarea sarcinilor individuale și organizaționale. Observăm că cu cât angajații sunt mai motivați, mai dornici să acționeze, cu atât activitatea este mai bine dezvoltată și eficientă. Existența unui personal motivat, dedicat activității profesionale și orientat spre realizarea misiunii instituției publice reprezintă unul dintre factorii de succes în asigurarea performanței optime individuale și organizaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Bacanu B. Organizația publică: teorie și management. Iași: Polirom, 2008.
2. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008.
3. Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018 (în vigoare din 01.12.2018) Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 441-447, art. 715 din 30.11.2018.
4. Levința - Perciun E., Gheorghita T. Motivarea personalului: provocări și soluții. Ghid practic pentru managerii din serviciul public. Chișinău, 2012.
5. Marinescu, G. Management public modern. Iași: Editura Tehnopress, 2008.
6. Nica P., Iftimescu A. Management: concepte și aplicații. Iași: Sedcom Libris, 2008. Pânișoară G., Pânișoară I.- O. Motivarea eficientă: ghid practic. Iași: Polirom, 2005.
7. Sirota D., Mischkind L. Motivarea angajaților. Cum crește performanța companiei odată cu entuziasmul oamenilor. București: Editura ALL, 2010.
8. Vagu P., Stegăroiu I. Motivarea în muncă: de la teorie la practică. Târgoviște: Biblioteca, 2000.

SITUAȚIA ACTUALĂ A SERVICIILOR PUBLICE LOCALE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Violeta TINCU,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

Stela ONUȚU,
masterandă, Academia de Administrare Publică,
primar al orașului Glodeni

SUMMARY

The paper's authors analyze public utilities' current situation in the Republic of Moldova, while also proving these services are facing significant challenges in terms of functioning. The paper is mostly focused on water supply, heating, sanitation and sewage services, as well as on street lightning, trees planting, and public transportation services. Several issues can be identified in the management of these services, such as the lack of funding, infrastructure wear and tear, as well as public services users' lack of satisfaction. As a result, local government authorities must find new solutions to existing problems, such as the establishment of inter-municipal partnerships and public services regionalization.

Keywords: Local government, public utilities, organization, management, challenges.

Legislația Republicii Moldova stipulează că serviciile publice de gospodărie comunală asigură furnizarea/prestarea următoarelor servicii:

- a) alimentarea cu apă;
- b) alimentarea cu energie termică;
- c) canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale;
- d) salubritatea, înverzirea localităților;
- e) asigurarea cu transport public local;
- f) administrarea fondului locativ public și privat [7, art. 3].

Actualmente, atât în organizarea, cât și în gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală autoritățile administrației publice locale în Republica Moldova se confruntă cu numeroase provocări.

Astfel, potrivit studiului realizat de cercetătorul Veaceslav Bulat în 2012-2013, în 66% din sate serviciile de gestionare a spațiilor verzi de interes local lipseau în genere [3, p. 154]. În doar 45% din sate exista un serviciu semi-funcțional de colectare a deșeurilor menajere. În 25% din sate lipseau servicii de aprovizionare cu apă potabilă. În 75% din localități nu existau servicii de canalizare. În 60% din localități lipseau serviciile de întreținere și amenajare a drumurilor și iluminat public [3, p. 154]. Serviciile educaționale, precum și serviciile de asistență socială sau cele culturale și sportive erau mai bine dezvoltate, dar, în multe localități, și pe aceste servicii există deficiențe. Per ansamblu, în circa 30% din sate se prestau 3-4 servicii publice pe 2-3 domenii de competență proprie. Celelalte servicii prevăzute de legislație fie nu se prestau, fie erau prestate cu mari deficiențe [3, p. 154].

În perioada 2013-2016, a fost deja înregistrată o anumită îmbunătățire a gradului de acoperire și a calității serviciilor publice, în mod special, datorită implicării unor parteneri externi, cum ar fi PCDLI sau GIZ. Astfel, situația curentă se caracterizează prin crearea parteneriatelor regionale strategice, care implică faptul ca serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe unități teritorial-administrative, sporind accesul și calitatea serviciilor prestate [2, p. 61]. Proiectele-pilot, inițiate cu ajutorul GIZ, a Agențiilor de Dezvoltare Regională, au condus la îmbunătățirea considerabilă a serviciilor publice și au permis accesul mai multor oameni la servicii publice calitative [2, p. 61]. Astăzi, avem deja rezultate impresionante în gestiunea directă a serviciilor publice, incluse în exemple de succes și programe ale bunelor practici.

În cele ce urmează, vom face o trecere în revistă a situației în domeniul serviciilor publice de

gospodărie comună în perioada 2012-2017. Am ales această perioadă, deoarece anume în ea a fost realizate cele mai importante studii naționale la capitolul servicii publice de gospodărie comună.

Serviciul public de alimentare cu energie termică (serviciul public de termoficare). Datele actuale se referă cu precădere la municipiul Chișinău, plus există unele statistici oficiale referitor la sursele de termoficare. În Chișinău, încălzirea locuințelor și aprovizionarea acestora cu apă caldă me-najeră are loc, în principal, prin sistemul centralizat. Sistemul centralizat se bazează pe transportarea energiei termice de la surse la consumatorii finali. 77% din energia utilizată este obținută prin cogenerare. Centralele termice din suburbii utilizează gazul natural, cu excepția celei din or. Sângera, care utilizează cărbune [8, p. 140].

Consumul final de resurse energetice, la nivel național în 2016 este reflectat în figura ce urmează.

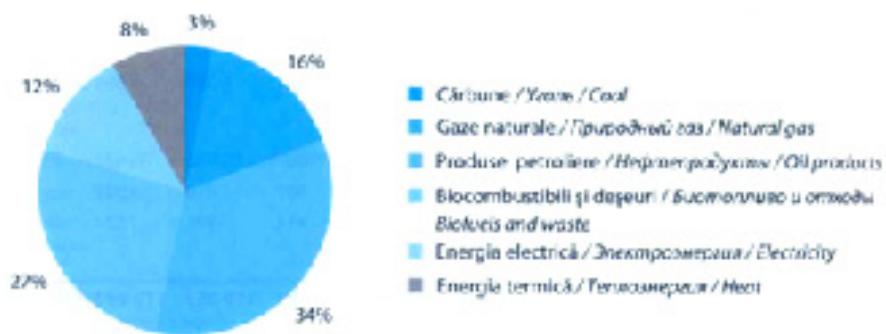


Figura 1. Consumul final de resurse energetice în 2016

Sursa. [1, p. 280].

Serviciul public de alimentare cu apă. În sensul tezei, folosim noțiunea sistem de alimentare cu apă - ansamblu de instalații tehnologice, echipamente funcționale și dotări specifice prin care se realizează serviciul de alimentare cu apă. Sistemul de alimentare cu apă cuprinde următoarele componente: captări, aducțiuni, stații de tratare, stații de pompare cu sau fără hidrofor, rezervoare de înmagazinare, rețele publice de transport a apei, rețele de distribuție a apei [1, p. 132].

În 2014, experții CALM au efectuat o analiză a acestui serviciu la nivel național, identificând următoarele [9, p. 7]:

- pentru serviciul cumulat de aprovizionare cu apă și canalizare veniturile acoperă costurile în proporție de 89,7% în medie pe operator. Totodată, 86% dintre operatori generează pierderi din serviciul cumulat de alimentare cu apă și canalizare și numai 14% din operatori obțin profit din serviciul cumulat;

- tariful cumulat privind serviciile de apă și canalizare pentru populație este de 18,42 lei per m³ în medie pe operator și acoperă circa 64% din valoarea costurilor suportate (29,59 lei per m³);

- tariful cumulat pentru agenții economici privind serviciul de alimentare cu apă și serviciul de canalizare este de 54,21 lei per m³ în medie pe operator, fiind cu 86% mai mare decât costul cumulat al serviciilor, iar pentru instituțiile bugetare este de 33,08 lei, respectiv, de circa 112% din valoarea costurilor;

- pentru majoritatea operatorilor, consumul de energie electrică atât la serviciul de alimentare cu apă, cât și la serviciul de canalizare, este la un nivel foarte înalt, fapt cauzat de utilizarea pompelor învechite, de scurgerile de apă de circa 50% - 60% din volumul apei pompate, gradul înalt de uzură a conductelor de aducțiune și de distribuție, pierderile, erorile de contorizare etc. [9, p. 7].

- peste 80% din rețelele de apă și canalizare și circa 70% din echipament și utilaj sunt uzate complet. Pe parcursul ultimilor 25 de ani, activele fixe nu au fost înlocuite și renovate la expirarea termenului de funcționare utilă, dar au continuat să fie exploatate. Această situație duce la înregistrarea unor costuri mari de întreținere și exploatare, pierderi considerabile de apă în rezultatul avariilor de rețea și chiar la sistarea prestării serviciilor.

- tarifele actuale la serviciile de alimentare cu apă stabilite pentru populație nu acoperă costul real al serviciilor. Aceste tarife poartă un caracter pronunțat social, ceea ce nu permite dezvoltarea

operatorilor. Tarifele pe care le achită populația acoperă valoarea costurilor fără uzură, în proporție de 75%. Mai mult ca atât, tarifele actuale nu acoperă nici cheltuielile operaționale (salarii, energie electrică, materiale), fără a include în costuri uzura mijloacelor fixe, cu excepția a patru operatori (Chișinău, Leova, Orhei și Taraclia). Tarifele actuale nu prevăd o rată de rentabilitate adecvată și nu includ uzura mijloacelor fixe, care este principalul fond de acumulare a resurselor financiare pentru reabilitarea și modernizarea infrastructurii de apă și canalizare [9, p. 8].

În 2016, statistica oficială privind serviciul comunal de alimentare cu apă și canalizare este următoarea:

Anul	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lungimea apeductelor și rețelelor de alimentare cu apă - total, km	8 914,7	9 324,2	9 901,1	10 483,7	12 756,5	13385,0
în localități urbane	4 545,9	4 585,2	4 839,8	4 457,2	4 696,0	4 665,9
în localități rurale	4 368,8	4 739,0	5 061,3	6 026,5	8 060,5	8 719,1
Apă livrată tuturor consumatorilor - total, mil. m ³	73,5	74,9	74,9	74,3	79,5	84,8
în localități urbane	66,1	66,6	66,8	62,8	63,4	67,2
în localități rurale	7,4	8,3	8,1	11,5	16,1	17,6
Din care, apă livrată populației, mil.m ³	51,2	52,1	52,8	53,2	57,3	59,9
în localități urbane	44,8	44,8	45,7	43,0	43,1	44,1
în localități rurale	6,4	7,3	7,1	10,2	14,2	15,8
Lungimea rețelelor de canalizare - total, km	2 592,1	2 602,1	2 633,4	2 690,7	2 779,1	2 907,4
în localități urbane	2 235,9	2 241,4	2 279,3	2 187,7	2 232,6	2 351,1
în localități rurale	356,2	360,7	354,1	503,0	546,5	556,3
Ape uzate trecute prin stațiile de epurare - total, mil. m ³	66,3	64,4	63,8	63,8	67,6	67,3
în localități urbane	65,8	63,9	63,3	63,0	65,4	65,6
în localități rurale	0,5	0,5	0,5	0,8	2,2	1,7

Tabelul 1. Sistemele de alimentare cu apă și de canalizare în 2016.

Sursa. [1, p. 136].



Figura 2. Populația deservită de sistemul de alimentare cu apă pe regiuni de dezvoltare, în 2016
Sursa. [1, p. 137].

Serviciul public de canalizare și epurare. În sensul tezei, folosim noțiunea sistem de canalizare - ansamblu de instalații tehnologice, echipamente funcționale și dotări specifice prin care se realizează serviciul de canalizare. Sistemul de canalizare este format din următoarele componente: rețele de canalizare, stații de pompare, stații de epurare, colectoare de evacuare spre emisar [1, p. 132].

În 2013, autorii Viorel Chivriga și Polina Panainte au analizat situația în domeniul serviciilor publice de gospodărie comună în orașe și municipii. În cercetarea comparativă au fost incluse următoarele orașe: Bălți, Basarabasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Chișinău, Cimișlia, Criuleni, Dondușeni, Edineț, Glodeni, Hîncești, Ialoveni, Nisporeni, Rezina, Soroca și Ștefan-Vodă. Eșantionul de 17 orașe-centre raionale și municipii a fost selectat în baza următoarelor criterii: disponibilitatea primăriei de a participa la cercetare; existența în oraș a unui număr cât mai mare de servicii din cele propuse spre cercetare; orașe care nu sunt incluse în proiecte de evaluare asemănătoare. Autorii studiului au ajuns la câteva concluzii referitoare la serviciul public de canalizare și epurare.

Astfel, potrivit datelor furnizate de primării, 12 dintre cele 17 orașe incluse în cercetare dispuneau de stații de epurare funcționale; apa uzată și epurată în aceste stații rareori corespundea însă normelor de deversare a apelor uzate în apele receptoare. Orașele Cantemir și Soroca nu dispuneau de stații de epurare funcționale, astfel apa uzată adunată din sistemul de canalizare se revărsa direct în râurile Tigheci și Nistru, nefiind prelucrată [5, p. 8].

În zece dintre orașele analizate, peste jumătate din locuitori nu aveau acces la serviciul de canalizare, investițiile pentru îmbunătățirea calității acestui serviciu fiind extrem de reduse.

În total, cel mai mult achitau pentru 1 m³ de apă rece și pentru evacuarea și epurarea 1 m³ de apă uzată locuitorii orașelor Ștefan Vodă, Căușeni și Edineț. La celălalt pol se aflau locuitorii orașelor Chișinău, Soroca și Ialoveni, care achitau cel mai puțin pentru aceste servicii publice [5, p. 9].

În ceea ce privește situația ulterioară, sugestive sunt datele pe 2016.

Anul	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total ape evacuate	689	689	682	679	670	672	672
din care, în bazinele de suprafață	682	679	675	672	664	666	666
inclusiv:							
ape normativ curate	555	555	553	551	545	546	544
ape poluate	8	8	9	9	10	8	28
inclusiv:							
fără epurare	0,9	1,0	1,5	1,0	1,4	1,4	1,6
epurate insuficient	7,5	7,2	7,4	7,9	8,7	7,0	25,8
ape normativ epurate	119	115	113	113	109	112	94
Ape normativ epurate, în % față de volumul total al scurgerilor în bazinele acvatice de suprafață care necesită curățare	94	93	93	93	92	93	77

Tabelul 2. Evacuarea apelor reziduale, de mină și freatice drenate în bazinele acvatice de suprafață (milioane m³) (2016).

Sursa. [1, p. 28].

Serviciul public de salubritate. În 2012, conform unui studiu realizat de USAID pe 12 localități urbane, 78% dintre ele beneficiau de serviciile de salubritate. Un nivel mai ridicat de asigurare al acestui serviciu se înregistra în orașele Rezina (92%) și Ungheni (91%), iar cel mai scăzut nivel - în Strășeni (55%). În majoritatea cazurilor, evacuarea deșeurilor menajere era efectuată în baza unui contract (98%). Totuși, în orașul Comrat, doar jumătate dintre gospodăriile deservite dispuneau și de un contract de prestări servicii de salubritate.

Deșeurile erau evacuate zilnic, într-o pondere mai mare, în cazul orașelor Rezina și Comrat (38%

și, respectiv, 32%). Programul de evacuare a deșeurilor era respectat în cea mai mare măsură în localitățile Căușeni, Telenești, Rezina și Ialoveni.

Cât privește satisfacția respondenților față de periodicitatea colectării deșeurilor menajere și acuratețea lucrului angajaților serviciului salubritate cei mai satisfăcuți s-au declarat locuitorii orașului Ungheni [6, p. 9].

Cercetările din 2012 au fost continuate de autorii Viorel Chivriga și Polina Panainte, care au ajuns, în 2013, la următoarele concluzii referitoare la serviciul de salubritate: în doar patru orașe din 17 analizate, accesul populației la serviciul public de salubritate era de peste 60% (Cantemir, Criuleni, Chișinău și Ialoveni); în alte patru localități, acest nivel era mai mic de 15% (Basarabeasca, Cimișlia, Dondușeni și Nisporeni) [5, p. 9].

În majoritatea centrelor raionale analizate, gunoiștile erau supraîncărcate, grosimea stratului de deșeuri depozitate fiind de 7-8 m (Ungheni, Cahul, Ocnița etc.), 10-15 m (Briceni, Bălți, Ialoveni etc.) sau chiar 25-30 m (satul Crețoaia, r. Orhei). Circa 3/4 din gunoiști erau în exploatare de 20-30 de ani, având un grad de utilizare de 80-100% [5, p. 54].

După cum vedem din datele expuse mai sus, din păcate, în Republica Moldova de cele mai multe ori salubritatea se reduce doar la mutarea deșeurilor din localități în poligoane, fără să existe etapa logică finală de prelucrare a acestora. Aceasta este cu atât mai îngrijorător, cu cât numărul deșeurilor este în continuă creștere, după cum indică tabelul de mai jos.

Anul	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Transportate pe parcursul anului, mii m3:							
solide	2 302,6	2 350,0	2 421,1	2 647,4	2 823,4	2 834,1	2 915,5
lichide	56,9	51,9	48,0	47,0	39,2	135,5	149,7
Suprafața locurilor de stocare și neutralizare a deșeurilor solide, ha	206,5	210,7	191,8	169,5	172,9	170,7	201,2

Tabelul 3. Deșeuri municipale (2016).

Sursa. [1, p. 32].

Iluminatul stradal. În 2012, conform unui studiu realizat de USAID pe 12 localități urbane, participanții la studiu au menționat că strada pe care locuiesc este iluminată în totalitate, 46% - iluminată parțial și 34% - nu este iluminată.

În opinia respondenților, localitățile cu cea mai bună iluminare a străzilor sunt: Ungheni - 44%, Ialoveni - 42% și Telenești - 35%. Cele mai înalte ponderi ale străzilor neiluminate au fost înregistrate în: Căușeni - 63%, Strășeni - 50%, Sângerei - 47%, Drochia - 39%, Șoldănești - 38% și Orhei - 37% [6, p. 63].

86% dintre respondenți au indicat că iluminarea străzilor este efectuată prin intermediul administrației publice locale. În Comrat (96%), Ialoveni (94%), Rezina (93%) și Taraclia (91%), participanții au declarat într-o măsură mai mare decât în alte localități că iluminarea străzilor este efectuată de către administrația publică locală. 32% dintre participanții la studiu din Șoldănești și 28% - din Strășeni au menționat că corpurile de iluminat sunt instalate de persoanele fizice sau locuitorii străzii.

În localitățile Căușeni și Drochia, respondenții au menționat că corpurile de iluminat sunt instalate într-o măsură mai mare de „Agenți economici care activează pe stradă” (17% și, respectiv, 15%) [6, p. 63].

Întreținerea și amenajarea spațiilor verzi. În 2012, conform unui studiu realizat de USAID pe 12 localități urbane, respondenții au fost rugați să aprecieze modul de organizare a acestui serviciu, situația fiind următoarea.

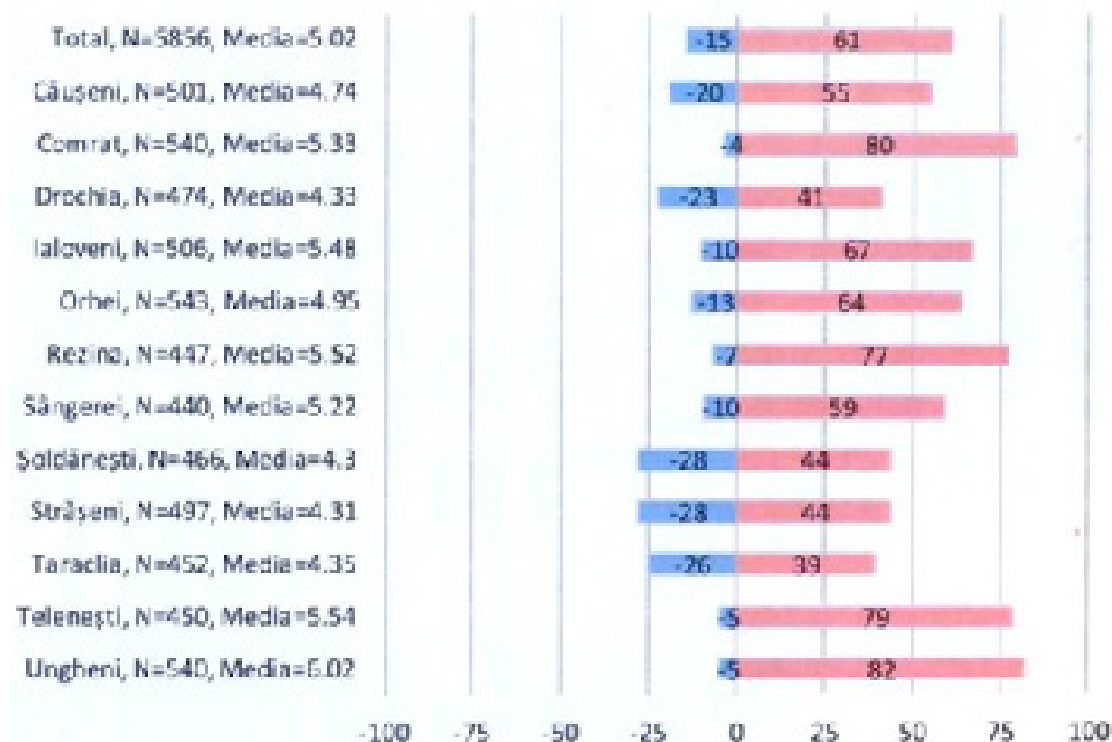


Figura 3. Modul în care respondenții intervievați de USAID au apreciat întreținerea și amenajarea spațiilor verzi.

Sursa. [6].

Transportul public. Serviciile de transport local au fost analizate de autorii Viorel Chivriga și Polina Panainte în 2013, în rezultatul analizei fiind identificate următoarele:

- în orașele mai mari, care dispuneau de o infrastructură de transport mai dezvoltată, capacitatea de transport era mai ridicată. Cea mai mare capacitate de transport s-a înregistrat în orașele Cahul, Bălți, Chișinău și Ialoveni. În Cahul, unui locuitor îi reveneau 0,34 locuri în transportul public, în Bălți – 0,31 locuri/locuitor, Chișinău – 0,28 locuri/locuitor și Ialoveni – 0,19 locuri/locuitor. În celelalte orașe, capacitatea de transport era redusă și varia între 0,01 și 0,04 locuri/locuitor. Orașele Dondușeni, Criuleni și Cantemir nu dispuneau de serviciul transport public de pasageri [5, p. 63];

- parcurile de mijloace de transport în comun, în mare măsură, sunt învechite și cu uzură fizică ridicată. În opt orașe, vechimea medie a parcului de mijloace de transport în comun depășea 10 ani. În orașul Rezina, vechimea medie a parcului de mijloace de transport în comun constituia 30 de ani. O situație mai bună era înregistrată în orașele Ialoveni, Hîncești, Cimișlia și Cahul, unde vechimea medie a parcului de mijloace de transport în comun era în jur de 7 ani;

- reprezintă o problemă accesul pasagerilor cu nevoi speciale la transportul public. Numai în orașul Chișinău există transport public cu rampe de acces pentru persoanele cu nevoi speciale, dar și aici doar 4,52% din numărul total de autovehicule sunt dotate cu astfel de rampe. În celelalte orașe, unitățile de transport utilizate pentru transportarea pasagerilor nu sunt înzestrate cu echipamentele necesare [5, p. 10];

Analiza acestui serviciu public de transport nu este posibilă fără a analiza numărul pasagerilor transportați și parcursul acestora. În sensul articolului, pasagerii transportați exprimă numărul persoanelor care au constituit obiectul transportului în decursul anului, inclusiv pasagerii beneficiari de gratuități de transport. Parcursul pasagerilor se exprimă în pasageri-km și se determină în funcție de numărul pasagerilor transportați și de distanța la care s-a efectuat transportul. Statistic, aceste date se corelează după cum urmează:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
P a s a g e r i transportați - total, mii, din care:							
autobuze	105 984,5	115 270,6	118 090,6	118413,9	112 608,0	103 454,3	105 988,1
taximetre	4 262,4	4 085,5	3 724,4	3 761,7	3 048,0	4 950,8	4 748,7
troleibuze	116 476,6	112 209,2	113 434,1	113811,8	120 951,1	136 641,7	137 708,1
P a r c u r s u l pasagerilor - total, mii. pasageri-km din care:							
autobuze	2 416,7	2 733,4	2 835,5	3 123,6	2 873,7	2 922,0	3 106,4
taximetre	80,1	80,5	74,5	76,0	62,5	100,5	102,1
troleibuze	346,8	335,1	340,1	342,3	366,9	413,2	415,5

Tabelul 4. Transportul de pasageri, pe moduri de transport public
Sursa. [1, p. 335].

În ceea ce privește transportul cu microbuze, majoritatea orașelor, din cele 17 care au fost analizate de Viorel Chivriga și Polina Panainte, dispuneau de transport public cu microbuze. În Rezina, Nisporeni, Hîncești, Cahul și municipiul Chișinău, costul unei călătorii în microbuz constituie 3 lei. În orașul Căușeni și municipiul Bălți, costul unei călătorii era de 2,5 lei. Tarife mai mici de 2 lei pentru o călătorie au fost stabilite în orașele Soroca, Ialoveni, Edineț, Cimișlia și Basarabeasca [5, p. 65].

Analiza datelor expuse mai sus demonstrează cu prisosință că serviciile publice de gospodărie comunală în Republica Moldova se confruntă cu numeroase probleme.

O mare parte dintre problemele existente este cauzată de lipsa resurselor. După cum menționează cercetătorul Veaceslav Bulat, „austeritatea financiară intensifică nevoia autorităților locale de a regândi modul de organizare și livrare a serviciilor publice pentru a crește eficiența furnizării lor. Experiența internațională arată că, în astfel de cazuri, politicile publice propuse în mod tradițional în acest scop se rezumă la: (1) politici de reducere a costurilor prin reorganizarea administrativ-teritorială și amalgamare a comunităților; (2) privatizarea și externalizarea serviciilor către sectorul privat; (3) centralizarea și transmiterea competențelor de prestare a serviciilor locale către nivelul administrativ ierarhic superior – nivelul regional” [4, p. 7].

În context, este interesant și oportun să fie analizat potențialul unei alte forme de cooperare teritorială, ce se poate realiza fără amalgamare administrativă dar cu impact asupra eficientizării prestării serviciilor publice. Este vorba de cooperarea intercomunală (CIC). Deși CIC oferă comunităților o alternativă reală de a îmbunătăți eficiența și de a crește calitatea furnizării serviciilor publice, în literatura de specialitate sunt mai puține referințe comprehensive la avantajele acestei forme. Considerăm, astfel, că CIC ar putea contribui la soluționarea multor probleme din cele analizate în prezentul articol, iar autoritățile administrației publice locale trebuie să axeze pe regionalizarea serviciilor publice, inclusiv a celor de gospodărie comunală.

În **concluzie**, analiza sistemului serviciilor publice de gospodărie comunală din Republica Moldova demonstrează că acestea întâmpină dificultăți serioase în funcționare. La fel ca și în cazul tuturor serviciilor publice, aici pot fi identificate probleme cum ar fi lipsa de resurse financiare, învechirea resurselor tehnico-materiale existente, gradul de satisfacție scăzut al utilizatorilor de servicii publice, etc. În consecință, autoritățile administrației publice locale trebuie să găsească noi soluții la problemele existente, în special, ne referim aici la constituirea parteneriatelor intercomunitare și regionalizarea serviciilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Anuarul statistic al Republicii Moldova/Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova; col. red.: Vitalie Valcov (președinte) [et al.]. Chișinău: Tipografia Centrală, 2017, 486 p.
2. Bejenaru C. Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova, În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 60-62.
3. Bulat V. Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 152-157.
4. Bulat V. Prestarea serviciilor publice în contextul reformei administrativ-teritoriale. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale din 23 februarie 2018. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2018, p. 6-14.
5. Chivriga V. Panainte P. Serviciile publice de gospodărie comunală în municipii și centre raionale: Raport de performanță. Chișinău: ADEPT, 2013, 88 p.
6. Evaluarea gradului de satisfacție privind prestarea serviciilor publice/Proiectul USAID de Susținere a Autorităților Locale din Moldova. Chișinău: Editura USAID Moldova 2012, 146 p.
7. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402-XV din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.2003, nr. 14-17/49.
8. Nemerenco V. Administrația municipiului Chișinău. Model european. Chișinău: Prut Internațional, 2009, 238 p.
9. Osadci A, Furdui V. Eficientizarea funcționării și administrării serviciului de aprovizionare cu apă. Chișinău: Arc, 2014, 48 p.

PRACTICI DE ACHIZIȚII PUBLICE ALE SERVICIILOR DE TRATAMENT BALNEAR

Andriana PISTRUI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The public procurement reform as a whole should lead to the professionalization of the work of state bodies, as well as to the gradual harmonization of public procurement legislation with the Community acquis. The article is devoted to the study of the procedure for the procurement of sanatorium-resort services in the Republic of Moldova. The author analyzes the existing problems in the process of public procurement and recommends some improvements.

Keywords: *government procurement, balneary medical treatment, procedure, social justice.*

Etapa tranzitorie a Republicii Moldova spre o economie concurențială implică după sine fenomene și mutații semnificative în paradigma fenomenelor politice, socio-economice, culturale și, nu în ultimul rând, în achiziții publice, care s-a confruntat cu schimbări privind cadrul propriu de funcționare, atribuții, responsabilități și ierarhizarea semnificației surselor de obținere a performanțelor.

Situația actuală, în care se află sistemul achizițiilor publice din Republica Moldova este una precară, în primul rând, pentru că o parte din personalul încadrat nu s-a adaptat la condițiile impuse de noul sistem, precum și la modul organizării acestuia în autoritățile publice. Deciziile de cele mai multe ori, fiind unele politice, și nu administrative. În al doilea rând, această situație este creată și de cadrul legal imperfect, datorită cărui fapt activitatea instituțiilor publice este de o manieră inefficientă. Astfel se produce o neconcordanță între necesitatea socială și posibilitatea realizării acestei necesități de către autoritățile publice. Pentru depășirea acestei situații, este necesară ajustarea domeniului achizițiilor publice la cerințele și prevederile europene..

Potrivit raportului de activitate a Agenției Achiziții Publice [5] pentru primele 3 trimestre ale anului 2018, în rezultatul inițierii și desfășurării licitațiilor deschise, au fost anulate de către autoritățile contractante în total 495 licitații, inclusiv 18 licitații pe suport de hârtie din motivul lipsei de oferte, 74 licitații din diverse motive, cum ar fi: lipsa concurenței; întocmirea greșită a caietului de sarcini; necorespunderea tuturor ofertelor cerințelor expuse în caietul de sarcini; tergiversarea examinării și expirarea valabilității ofertelor depuse etc., și 403 licitații inițiate prin intermediul SIA RSAP.

Pentru a lichida aceste lacune și efectuarea unor achiziții corespunzătoare necesităților și executate corect în cadrul legal este necesară o echipă profesionistă, o structură bine organizată și o stabilire concretă a funcțiilor, precum și o legislație perfectă ce ar asigura calea legală de realizare a scopurilor și obiectivelor propuse. Actuala perioadă de tranziție presupune o permanentă reformare a întregului sistem, pentru a satisface cerințele generale ale societății.

Problema specifică a Casei Naționale de Asigurări Sociale în cazul achiziționării serviciilor balneare este anume desfășurarea procedurii de achiziționare. În funcție de valoarea și complexitatea achiziției, se va utiliza una din modalitățile de realizare a achizițiilor de servicii, ca licitație deschisă, negociere fără publicare prealabilă a unui anunț de participare și cererea ofertei de preț cu/fără publicare. Procedura de achiziționare se organizează pe loturi separate pentru veterani și persoane asigurate, pentru persoanele care s-au îmbolnăvit și au suferit de boală actinic cauzată de avaria de la C.A.E Cernobîl, precum și persoanele cu dezabilități, a căror dezabilitate este în legătură cauzală cu catastrofa de la Cernobîl se organizează prin procedură separată. Astfel, menționăm că specificul procedurii de achiziționare a serviciilor balneare constă în faptul cât de corect este cumulată informația și examinată pentru a iniția corect și a nu încălca procedurile de achiziție publică pentru fiecare categorie de beneficiari în parte conform legislației în vigoare.

În rezultatul cercetării literaturii de specialitate a fost identificată necesitatea studierii problemei de eficientizare a procesului de achiziții publice, în special, în domeniul serviciilor de tratament

balneosanatorial. Achiziționarea biletelor de tratament balneosanatorial se realizează în limita mijloacelor financiare aprobate anual prin Legea BASS din contul mijloacelor bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, în baza planului anual de achiziții. Scopul acestuia este asigurarea transparenței în cadrul achizițiilor biletelor de tratament. Planul stabilește condiții de organizare și desfășurare a procedurilor de achiziție, în scopul asigurării eficacității procesului de achiziție a biletelor de tratament balneosanatorial, minimizarea riscurilor, eficiența utilizării mijloacelor publice, asigurarea principiului operativității în cadrul achiziției, dar și sporirea gradului de eficiență al activității Casei Naționale de Asigurări Sociale.

Conform prevederilor Acordului de Asociere RM - UE [1], toate contractele de achiziție publică se atribuie prin intermediul unor proceduri transparente și imparțiale, care previn practicile de corupție. Imparțialitatea este asigurată prin descrierea nediscriminatorie a obiectului contractului, prin accesul egal al tuturor operatorilor economici, prin oferirea unor termene adecvate pentru aplicarea ofertelor și printr-o abordare transparentă și obiectivă.

Procesul de armonizare a legislației în domeniul achizițiilor publice a demarat în 2014, noua Lege privind achizițiile publice a intrat în vigoare la data de 1 mai 2016.

În general, cadrul legal nou prevede mai multă transparență, un acces mai larg la informațiile privind contractele de achiziție, orientare spre principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice și urmărirea celui mai bun raport calitate-preț („value for money”), un rol mai activ al societății civile prin participarea reprezentanților acesteia în calitate de membri ai grupului de lucru pe achiziții și un nou sistem de soluționare a contestațiilor în achiziții.

Între timp, la nivelul UE a fost modificat cadrul de reglementare al achizițiilor publice, odată cu aprobarea în februarie 2014, a unui pachet legislativ de modernizare a normelor europene privind achizițiile publice care este compus din trei directive:

- Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune;
- Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE;
- Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.

În acest sens, unul dintre obiectivele pe care și-l propun autoritățile în perioada 2016-2020, conform Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice, este asigurarea unui nivel adecvat de conformitate a legislației naționale cu directivele UE, în toate sectoarele, astfel încât aceasta să reflecte bunele practici europene și internaționale și să promoveze achizițiile publice eficiente. Totodată, noile reguli trebuie să fie clare și bine cunoscute de către toți utilizatorii (autoritățile contractante și operatorii economici) și să nu conțină reglementări excesive și abordări birocratice inutile [2].

În cadrul CNAS, una din direcțiile principale ale acesteia, care se preocupă de organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziție publică a bunurilor, serviciilor și lucrărilor necesare bunei funcționări a CNAS, respectând principiile legalității, obiectivității, imparțialității, transparenței și eficienței realizării achizițiilor publice este Direcția gestionarea achizițiilor. Aceasta este o subdiviziune în cadrul Direcției generale monitorizarea activității și achiziții publice a CNAS.

În conformitate cu prevederile Statutului Casei Naționale de Asigurări Sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 937 din 13 noiembrie 2014, Regulamentul de activitate al Direcției generale monitorizarea activității și achiziții publice stabilește modul de organizare și funcționare a Direcției gestionarea achizițiilor publice, misiunea, sarcinile și atribuțiile de bază, drepturile și responsabilitățile acesteia.

În activitatea sa, Direcția se călăuzește de Constituția Republicii Moldova, legile și hotărârile Parlamentului Republicii Moldova, decretele Președintelui Republicii Moldova, hotărârile Guvernului Republicii Moldova, ordinele și dispozițiile Președintelui CNAS.

Conform schemei de încadrare, Direcția este constituită din: șef direcție gestionarea achizițiilor – 1 unitate; specialist principal gestionarea achizițiilor – 3 unități, specialist superior gestionarea achizițiilor -1 unitate; specialist – 1 unitate.

Sarcinile de bază ale direcției sunt:

- a) asigurarea eficienței, obiectivității, imparțialității și corectitudinii în cadrul desfășurării procedurilor de achiziție publică;
- b) asigurarea transparenței și publicității procedurilor de achiziție publică;
- c) aplicarea în strictă conformitate a cadrului legal și normativ în domeniul achizițiilor publice;
- d) coordonarea procesului de implementare a politicii de stat și legislației în domeniul achizițiilor publice;
- e) asigurarea CNAS cu bunuri, servicii și lucrări necesare pentru asigurarea condițiilor favorabile în activitatea specialiștilor CNAS.

Pentru a avea tabloul procesului de achiziție a serviciilor de tratament balnear în Republica Moldova, vom face referire la Raportul Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la monitorizarea contractelor [4]. Astfel, analiza achizițiilor realizate pe parcursul anului 2018 denotă următoarele:

- Au fost organizate licitații pentru 50 loturi în cadrul a 4 achiziții publice.
- În rezultatul achizițiilor publice au fost contractate întreprinderi ce acordă servicii balneosanatoriale: SRL Stațiunea Balneară „Bucuria Sind”, ÎS „Medisan”, SRL Sanatoriul „Struguraș”, ÎS SPB Constructorul, SRL Sanatoriul „Nufărul Alb”, SRL „Zolotaia Niva”, SRL „Primorie”, SC Balneoservice „Bobrov and C” SRL, DP Pivdeni Kurort Servis Sanatoriul „Orizont”, Centrul Republican de Recuperare a Invalizilor și Pensionarilor „Speranța” atât de pe teritoriul Republicii Moldova precum și al Ucrainei;
- Pe piață deja există operatori care contractează de mai mulți ani mai multe loturi de servicii (până la 7-8 loturi).

Denumirea antreprenorului	Obiectul achiziției - Servicii de tratament balneosanatorial
SRL Stațiunea balneară „Bucuria Sind” 8 loturi	Pentru cetățenii care au avut de suferit de pe urma catastrofa de la Cernobâl (1 lot – NFP)
	Pentru persoanele asigurate (2 loturi – L.P.)
	Pentru veterani (2 loturi - L.P.)
	Pentru trim. II-IV, anul 2018 pentru veteranii instituțiilor de forță (3 loturi – L.P.)
ÎS „Medisan” 8 loturi	Pentru cetățenii care au avut de suferit de pe urma catastrofa de la Cernobâl (1 lot – NFP)
	Pentru persoanele asigurate (3 loturi – L.P.)
	Pentru veterani (1 lot – L.P.)
	Pentru trim. II-IV, an. 2018 pentru veteranii instituțiilor de forță (1 lot – L.P., 3 loturi – NFP)
SRL Sanatoriul „Struguraș” 7 loturi	Pentru veterani (2 loturi - L.P.)
	Pentru persoanele asigurate (2 loturi - L.P.)
	Pentru cetățenii care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobâl (1 lot – NFP)
	Pentru trimestrele II-IV, anul 2018 pentru veteranii instituțiilor de forță (1 lot – L.P.)
	Pentru lunile 11-12 an. 2018 pentru persoanele asigurate și veterani (1 lot – NFP)

SRL Stațiunea Balneoclimaterică „Codru” 7 loturi	Pentru cetățenii care au avut de suferit de pe urma catastrofa de la Cernobâl (1 lot – NFP)
	Pentru veterani (2 loturi – L.P.)
	Pentru persoanele asigurate (2 loturi – L.P.)
	Pentru lunile 11-12, anul 2018 pentru persoanele asigurate și veterani (2 loturi - NFP)
SRL Sanatoriul „Nufărul Alb” 7 loturi	Pentru veterani (2 loturi – L.P.)
	Pentru persoanele asigurate (2 loturi – L.P.)
	Pentru cetățenii care au avut de suferit de pe urma catastr. de la Cernobâl (1 lot – NFP)
	Pentru lunile 11-12, anul 2018 pentru persoanele asigurate și veterani (2 loturi – NFP)
ÎS SPB „Constructorul” 3 loturi	Pentru veteran (1 lot – L.P.)
	Pentru persoanele asigurate (1 lot – L.P.)
	Pentru trimestrele II-IV, anul 2018 pentru veteranii instituțiilor de forță (1 lot – L.P.)
Centrul Republican de Recuperare a Invalizilor și Pensionarilor „Speranța” 1 lot	Servicii de tratament balneosanatorial pentru trimestrele II-IV, anul 2018 pentru veteranii instituțiilor de forță (1 lot – L.P.)

Tabelul 1. Agenții economici contractați, an. 2018, Republica Moldova.

Sursa. Elaborată de autor în baza Raportului de monitorizare a procedurilor de achiziție publică CNAS, 2019.

În procesul achizițiilor apar și operatori care contractează un număr mic de loturi, reieșind din specificul și capacitatea acestora, ca operatori din străinătate (Ucraina).

Denumirea antreprenorului	Obiectul achiziției – Servicii de tratament balneosanatorial
SRL Zolotaia Niva (Sergheevca)	Pentru cetățenii care au avut de suferit de pe urma catastrofa de la Cernobâl (1 lot – NFP)
IB Primorie SRL (Zatoca) 1 lot	Pentru cetățenii care au avut de suferit de pe urma catastrofa de la Cernobâl (1 lot – NFP)
	Pentru trimestrele II-IV anulului 2018 pentru veteranii instituțiilor de forță (1 lot – L.P.)
SC Balneoservice „Bobrov and C” SRL 3 loturi	Pentru persoanele asigurate (1 lot – L.P.)
	Pentru trimestrele II-IV anulului 2018 pentru veteranii instituțiilor de forță (1 lot – L.P.)

	Pentru lunile 11-12 anului 2018 pentru persoanele asigurate și veterani (1 lot – NFP)
DP Pivdeni „Kurort Servis” (Truscaveț) 3 loturi	Pentru persoanele asigurate (1 lot – L.P.)
	Pentru veterani (1 lot – L.P.)
	Pentru trimestrele II-IV anului 2018 pentru veteranii instituțiilor de forță (1 lot – L.P.)

Tabelul 2 . Agenții economici contractați, an. 2018, Ucraina.

Sursa. Elaborată de autor în baza Raportului de monitorizare a procedurilor de achiziție publică CNAS, 2019.

Pentru agenții economici din străinătate este dificil de a participa în cadrul achizițiilor publice din țară, acest proces implicând mai multe resurse financiare necesare pentru participare. După cum observăm, achizițiile de servicii balneosanatoriale sunt divizate pe loturi pentru persoanele asigurate, veterani, persoanele ce au suferit în rezultatul catastrofei de la Cernobîl, precum și loturi aparte pentru persoanele din organele de forță.

Caietul de sarcini este documentul esențial al procesului de achiziții publice care stabilește nevoile care urmează să fie satisfăcute prin respectivul proces. El constituie baza pentru alegerea ofertantului câștigător și va fi încorporat în contractul care stabilește ce anume trebuie să livreze ofertantul câștigător. Examinarea finală și aprobarea sa constituie, prin urmare, un punct de decizie fundamental în procesul de achiziții publice și este important ca cei care își asumă această decizie să aibă cunoștințele, autorizarea și experiența necesare. Aprobarea caietului de sarcini este, de regulă, o etapă-cheie în procesul de verificare de tip „poartă de acces”. Scopul caietului de sarcini este de a furniza posibilităților furnizori o descriere clară, exactă și completă a nevoilor AC și, astfel, de a le permite să propună o soluție care să satisfacă solicitărilor respective.

Condițiile caietului de sarcini către operatorul economic vor cuprinde următoarele cerințe: denumirea documentului/cerințelor și modul de îndeplinire a acestora.

Procesul de achiziție a serviciilor este inițiat în baza demersului întocmit de către Direcția finanțe și asigurări sociale către grupul de lucru. Acesta recepționează, examinează, dacă este cazul, solicită informație suplimentară. După vizarea volumului de necesități solicitate se înaintează conducerii spre examinare și aprobare. Conducerea CNAS examinează volumul și îl înaintează grupului de lucru pentru inițierea procedurii de achiziție. În continuare grupul de lucru transmite informația Direcției gestionarea achizițiilor publice pentru elaborarea proiectelor și atragerea ofertelor, cu întocmirea caietului de sarcini - documentația standard, anunț, invitații ș. a. Ulterior, în baza celor propuse de către ultimii, coordonează documentele de atragere a ofertelor. După examinarea de către grupul de lucru al documentelor se înaintează spre vizare către subdiviziunile structural CNAS. Direcția gestionarea achizițiilor publice determină valoarea estimativă a achiziției și identificarea tipului de achiziție cu verificarea corespunderii costului cu suma planificată. În cazul când nu sunt disponibile mijloace financiare se înaintează demers pentru modificarea devizului de cheltuieli. Grupul de lucru stabilește potențialii ofertanți, după recepționarea documentației operatorii economici analizează corespunderea cu așteptările și posibilitățile acestuia în conformitate cu legislația în vigoare. Dacă aceștia întrunesc condițiile, depun ofertele în termenii stabiliți, iar dacă nu, se adresează grupului de lucru care este obligat să reacționeze. Dacă operatorul nu este de acord cu răspunsul grupului de lucru, atunci el se adresează Agenției naționale de soluționare a contestațiilor. Aceasta examinează și stabilește conformități cu cadrul legal, iar grupul de lucru efectuează modificări conform pretențiilor acceptate cu înregistrarea solicitărilor de caiet de sarcini și a ofertelor, registru de evidență, recipise. Urmează ședința de deschidere a ofertelor, întocmirea procesului verbal și semnarea de către toți membrii cu anexarea declarațiilor. În continuare vor fi examinate seturile de documente cu elaborarea informațiilor generalizatoare, ședința de evaluare a ofertelor, examinarea ofertei și determinarea

celeii câștigătoare. În cazul când membrii nu sunt de acord se mai examinează o dată procedura și, totodată, în cazul când se examinează setul de documente și grupul de lucru are careva neclarități ei sunt în drept să solicite de la operatorii economici să prezinte explicații suplimentare, confirmarea documentelor de calificare.

După semnarea procesului verbal se înștiințează operatorii privind rezultatele, extragerea confirmării. Operatorul economic recepționează înștiințarea și, în caz de dezacord, poate să conteste. Dacă se reparcurge la contestare, există o perioadă de așteptare cu realizarea activităților necesare, ca mai apoi să fie elaborate proiectul contractului. Membrii grupului de lucru examinează proiectul și îl expediază către operatorul economic câștigător. Acesta îl semnează și îl înregistrează în direcția juridică. Agenției de achiziții publice se expediază darea de seamă ca să fie aprobată procedura de achiziție. După generarea dării de seamă din SI RSAP se constituie dosarul privind procedura de achiziție cu distribuirea contractului în original sau copia operatorului economic și subdiviziunilor implicate în procesul de achiziție CNAS.

Pe parcursul executării contractului Direcția gestionarea achizițiilor publice monitorizează procesul pentru a nu fi încălcate clauzele acestuia.

În concluzie, potrivit Statutului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 937 din 13.11.2014, Casa Națională are misiunea de a asigura funcționarea unui serviciu durabil de asigurări sociale, necesar societății, care, în limita mijloacelor bugetului asigurărilor sociale de stat aprobat anual, garantează protecția socială a participanților la sistemul public de asigurări sociale.

Pentru îmbunătățirea activității subdiviziunilor structurale CNAS ar fi necesar angajarea personalului calificat în domeniu și instruirea acestuia în permanență din motivul modificării legislației.

Pentru îmbunătățirea participării la proces a operatorilor economici, aceștia, de asemenea, necesită instruire în domeniu. Astfel de instruiri îi vor face mai siguri și le va permite o creștere pe piață, demonstrând capacitățile lor de asimilare a serviciilor în condițiile solicitate de către autoritățile contractante.

Cadrul instituțional trebuie să organizeze și să pună la dispoziție cât mai multă informație despre participare, aplicarea normelor legislative, transparență practică.

O direcție de îmbunătățire a procesului în sine ar fi axată pe evaluarea calității serviciilor balneosanatoriale și, în special, pe indicatorii cantitativi și calitativi. Indicatorii calitativi sunt: factorii naturali curativi utilizați și sursa lor de proveniență; procedurile de reabilitare, eficacitatea tratamentului balneosanatorial; profesionalismul personalului de medici și asistenți medicali; maladia de bază; condițiile de cazare; factorul psihoemoțional; rata biletelor neutilizate în termen; condițiile de tratament. Indicatorii cantitativi, ce trebuie luați în considerare sunt: cota persoanelor tratate cu maladiile sistemului la care se pretinde a oferi biletele în lotul respectiv; numărul mediu de persoane care pot fi deservite de un singur medic.

O altă direcție de îmbunătățire a procesului de achiziție, este atragerea experților din domeniu în grupul de lucru la fiecare inițiere a procedurii de achiziție publică a serviciilor menționate. Din lipsa persoanelor competente în domeniul medicinei este foarte dificil de examinat procedura, precum și consultarea pe problemele apărute.

O problemă este lipsa schemelor de tratament la nivel de țară, acestea fiind elaborate doar la nivel de sanatorii, din care motiv pentru grupul de lucru este dificil să ia o decizie corect totalmente.

Un alt aspect se referă la vizitele ad-hoc în procesul monitorizării contractelor, prin inspectarea sanatoriilor câștigătoare la procedura de achiziție.

O direcție de îmbunătățire ce ține de categoriile de beneficiari ai biletelor de tratament balneosanatorial, ar fi excluderea prin lege a agenților economici și acordarea acestora persoanelor fizice care doresc să beneficieze de aceste servicii, dar obțin cu mare greu aceste foi de tratament, pe când agenții economici le obțin ușor, dar nu le folosesc de fiecare dată, creând multe dificultăți și efectuând cheltuieli enorme.

Randamentul de utilizare a biletelor Indicatorul dat apreciază nivelul general calitativ al serviciilor propuse reflectat prin prisma refuzului persoanelor asigurate/veteranilor de a beneficia de servicii de la o instituție respectivă. Acest indicator contribuie la creșterea interesului instituțiilor balneosanatoriale în îmbunătățirea calității serviciilor prestate.

Calculul se efectuează în baza ratei biletelor neutilizate în anul precedent (inclusiv numărul biletelor neutilizate din anii precedenți) în aspectul unei instituții concrete. Pentru participanții ce nu au prestat servicii pentru CNAS în anul precedent se aplică rata medie a biletelor neutilizate în anul precedent.

În final, pentru fiecare lot se formează tabela în care se înscriu indicatorii privind numărul de punctaj atribuit la fiecare capitol menționat mai sus, în scopul evaluării finale a capacității de executare a serviciilor de reabilitare de către fiecare operator economic participant în același lot, după care se calculează suma punctajului acordat.

Operatorul economic care va obține cel mai înalt punctaj între concurenții din lotul de participare, va fi recunoscut câștigător în lotul respectiv.

În cazul în care operatorul economic câștigător a propus cantitatea biletelor de tratament care corespunde cu numărul biletelor solicitate în lotul respectiv, CNAS va achiziționa toate biletele de la operatorul economic respectiv.

Atunci când operatorul economic câștigător a propus cantitatea biletelor de tratament mai mică decât numărul biletelor solicitate în lotul respectiv, toate biletele vor fi distribuite operatorului economic dat, restul biletelor – operatorului economic care a ocupat locul doi, trei și așa mai departe până când vor fi distribuite toate biletele solicitate în lotul respectiv.

Evaluarea ofertelor constă în acordarea pentru fiecare ofertă a unui punctaj rezultat ca urmare a aplicării algoritmului de calcul descris în continuare. Altfel zis, calitatea serviciilor depinde, în cea mai mare parte, de punctajul cel mai înalt acorda la procedura de tratament.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a energiei atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte (titlul 5, capitolul 8) din 27 iunie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199/442 din 18.07.2014.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 667 din 27 mai 2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 150 art. 711 din 31.05.2016.
3. Hotărârea Guvernului nr. 987 din 10.10.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 396-397 art. 1043 din 12.10.2018.
4. Raport cu privire la monitorizarea contractelor pentru anul 2018, Casa Națională de Asigurări Sociale, Republica Moldova, 2018.
5. Raport privind activitatea desfășurată în perioada trimestrelor I, II și III ale anului 2018, Agenția Achiziții Publice, Republica Moldova, 2018.

ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN PRESTAREA SERVICIILOR PUBLICE CETĂȚENILOR DIN SATUL BUJOR, RAIONUL HÎNCEȘTI

Violeta TINCU,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

Gheorghe COȘLEȚ,
masterand, Academia de Administrare Publică,
primar al satului Bujor, raionul Hîncești

SUMMARY

The paper's authors study the role of Bujor local government in delivering public services to the citizens. In Bujor village, Hîncești district, there is a large variety of local public services, organized and managed by the local government, services that are currently located at different development stages. Thus, social, educational, and cultural services are organized at a rather high level. There are also transportation, communication, power-supply, heating, and garbage disposal services provided in the village. On the other hand, road maintenance is insufficiently functional, while water supply and sanitation services don't exist in general, and there are no sewage systems. The role of local government in modernizing delivered public services is insufficiently carried out, the main reason being the lack of funding. Thus, existing funding only allows Bujor local government to maintain existing services, but not to modernize them. On the other hand, Bujor local government is open to implement modern public services management methods, including involving citizens in the delivery and establishing partnerships in the field..

Keywords: local government, local public services, organization, management, delivery.

Satul Bujor din raionul Hîncești este o localitate din zona de centru a Republicii Moldova, amplasată la circa 30 km de centrul raional or. Hîncești și circa 18 km de la hotarul cu România [1].

Suprafața totală a localității este de 3754,11 ha, numărul de locuitori fiind de 3967 persoane [1]. S Prima atestare documentară a localității datează cu anul 1489, Bujor fiind menționat ca reper de hotar în gramota lui Ștefan cel Mare cu privire la moșia Boghicieni, Lăpușna, Petricani, Dragomirești [1].

Satul Bujor este unitate administrativ-teritorială de nivelul unu și dispune de autorități alese executive și deliberative – primar și consiliu local.

Consiliul local Bujor este autoritatea deliberativă constituită din 13 consilieri, care își desfășoară activitatea în cadrul a 3 comisii de specialitate: Comisia finanțe și buget, Comisia pentru învățământ, tineret, cultură și sport, Comisia funciar-administrativă.

Primarul este autoritatea reprezentativă a populației și executivă a consiliului local. Primăria este constituită din primar și 4 specialiști responsabili pentru diferite domenii, și anume:

- secretarul consiliului,
- contabilul-șef,
- inginerul cadastral,
- perceptorul fiscal [4].

În ceea ce privește rolul acestor autorități locale în prestarea serviciilor cetățenilor, menționăm că administrația publică locală este principalul prestator de servicii publice pentru populația unei unități administrativ-teritoriale, organizarea serviciilor publice fiind o datorie a autorităților administrației publice locale. În acest sens, art. 73 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 prevede că: „Serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, în limita mijloacelor financiare disponibile” [2, art. 73].

Totodată, considerăm necesar de a menționa afirmația autorilor Anton Parlăgi și Cristian Iftimoaie: „Înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative, respectiv a consiliilor locale, iar organizarea și funcționarea lor constituie atributul autorităților executive, adică a primarului” [3, p. 20]. Acest lucru este pe deplin valabil și în cazul satului Bujor, raionul Hîncești.

Examinând situația actuală a serviciilor publice locale în Bujor, putem evidenția următoarele:

Serviciile educaționale în localitate sunt asigurate de către grădiniță și școala medie de cultură generală.

Educația preșcolară este efectuată de către o singură grădiniță de copii, care este amplasată într-o clădire-tip. Capacitatea grădiniței este de 160 locuri, însă ea este frecventată de 125 copii, gradul de utilizare fiind 75%. Copiii sunt împărțiți în 5 grupe, grădinița lucrând în regim de 9 ore și având 23 de angajați, dintre care 6 au pregătire pedagogică și vechime în muncă, asistenta medicală având studii medii. Pe parcursul ultimilor 6 ani s-au efectuat lucrări de reparație a acoperișurilor, termoizolarea pereților, schimbate geamurile, reparația sistemului tehnico-edilitar, amenajarea teritoriului grădiniței, în sumă totală de peste 3 mln. De lei, finanțele fiind alocate de consiliul local Bujor, Consiliul raional Hîncești, precum și de Fondul de Investiții Sociale din Moldova [4].

Educația școlară este efectuată de către unica școală, fondată în 1953. Dat fiind faptul că gradul de uzură a clădirii este considerabil, în anii 2005-2017 pentru reparația școlii au fost investite circa 2 mln. De lei, reparându-se blocul principal, care la moment este într-o stare satisfăcătoare și își poate desfășura activitatea. Astfel, în anul 2005 cu suportul Fondului de Investiții Sociale din Moldova a fost reparat acoperișul și fațada școlii, de asemenea, au fost schimbate ferestrele în coridoare, proiectul estimându-se la 832 mii de lei. Școala este frecventată de 248 elevi, cei din clasele primare fiind asigurați cu hrană. Numărul persoanelor angajate la școală este de 32 persoane, dintre care 17 profesori și 3 profesori prin cumul și 12 lucrători auxiliari [4].

Dotarea tehnică a școlii este satisfăcătoare. După absolvirea gimnaziului, majoritatea elevilor își continuă studiile la licee, colegii și școli profesionale. Numărul persoanelor care își continuă studiile după absolvirea gimnaziului este în continuă descreștere.

În ceea ce privește **serviciile de sănătate publică**, în prezent în Bujor există Centrul de Asistență Medicală Urgentă, la care își desfășoară activitatea 2 medici, 4 asistente medicale și 4 șoferi, centrul fiind dotat cu mașină specială și toate cele necesare pentru acordarea primului ajutor medical. În localitate activează și un Centru de Sănătate ce deservește 4 sate învecinate cu Bujor: Onești, Mirești, Chetroșeni și Boghicieni. În anul 2014 a fost dat în folosință un nou sediu al Centrului Medicilor de Familie Bujor [4].

Asistența socială este o componentă a sistemului de protecție socială a raionului. Asistența socială locală este reprezentată de 1 asistent social și 3 lucrători sociali care deservește 29 persoane singurate. Pe teritoriul localității nu există case de copii și aziluri de bătrâni. Numărul mare de pensionari singuri face practic imposibilă deservirea integrală a acestora de un singur lucrător social.

Referindu-ne la **serviciile publice pentru activități culturale**, menționăm că încă din anul 1977 în Bujor s-a dat în folosință Casa de Cultură, având o sală mare cu capacitatea de 600 locuri, sală de dans, sală mică, bibliotecă, cabină pentru proiectarea filmelor, alte încăperi pentru desfășurarea activității artistice. În prezent, în incinta Casei de Cultură activează o bibliotecă, un ansamblu de cântece populare, un centru de meșteșugărit în arta țesutului, un muzeu al satului [4].

Pe parcursul ultimilor 6 ani s-a reparat acoperișul edificiului, fațada, au fost schimbate geamurile, ușile, reparație capitală a sălii de festivități, au fost procurate costume naționale pentru adulți și copii, iar biblioteca este parte a proiectului Novateca. În reparații și dotări s-au investit din bugetele local, raional, republican aproximativ 2.5 mln. de lei. Sala mare și etajul doi necesită încă reparații capitale.

Cetățenii s. Bujor au posibilitatea de a frecventa biblioteca care își desfășoară activitatea în incinta Casei de Cultură. Biblioteca deservește 400 de cititori, având un fond de carte de 9648 unități. În incinta bibliotecii se desfășoară diverse activități de menire culturală [4].

Situația drumurilor în localitate lasă mult de dorit, multe dintre ele fiind într-o stare deplorabilă. Din cele 127 km de drumuri publice și 121 de km de drumuri interne doar 9 km au îmbrăcăminte rigidă (3 km beton, 6 km asfalt) dintre care 1.5 km drum de asfalt au fost reparate în anul 2012 cu suportul ADR Centru, încă 3 km sunt în varianta albă. Rețeaua de drumuri variantă albă pe parcursul perioadei 2014-2017 a fost extinsă cu 1 km. De menționat că în localitate sunt înregistrate peste

250 de autoturisme. Totalul de investiții la reparația podurilor și drumurilor locale din finanțele acordate de consiliul local Bujor, Consiliul raional Hîncești, ADR Centru, Fondul Rutier Național ajunge la suma de 4.200 mln. de lei pe parcursul anilor 2012-2017 [4].

Serviciul de transport public de pasageri este organizat prin 4 microbuze, care efectuează 6 rute conform orarului prestabilit. Serviciul de transport public de pasageri este estimat de către locuitorii satului ca fiind satisfăcător. Din cauza drumurilor stricate are loc o uzură rapidă a unităților de transport public. În localitate este amenajată doar o stație de pasageri.

Sistemul de aprovizionare cu apă și de canalizare în localitate lipsește. În anul 2014, a fost elaborat proiectul tehnic al Sistemului de Apeduct și Canalizare din satul Bujor, care prevede 25 de km apeduct, stație de pompare, stație de epurare cu devizul de cheltuieli verificat de 26 mln. de lei. Se preconizează, de asemenea, eficiența consumului de energie și utilizarea energiei regenerabile [4].

Numărul total al fântânilor din localitate este de 250 de unități, dintre care circa 120 unități (48% din numărul total) sunt cu apă potabilă. Calitatea apei din majoritatea fântânilor nu este potabilă, iar cea potabilă lasă mult de dorit. Controlul calității apei a fost efectuat pentru ultima dată în mai 2014. Sistem de apeduct, canalizare și de purificare a apelor reziduale nu există [4].

Servicii publice de comunicații. Din numărul total de gospodării (1235) circa 1000 dispun de linie telefonică, gradul de telefonizare fiind 81%; lungimea rețelilor telefonice fiind de 72,3 km. În apropiere de localitate au fost amplasate 3 stații de telefonie mobilă Orange, Moldcell și Moldtelecom. Lipsesc posturile de TV și radio local. Televiziunea este deservită de către stația de la Strășeni [4].

Asigurarea cu energie electrică este prestată de către compania Union Fenosa, iar problemele care apar sunt soluționate de către angajații acesteia la solicitarea locuitorilor. Pentru a eficientiza calitatea serviciului de aprovizionare a localității cu energie electrică de către consiliul local Bujor au fost elaborate două proiecte tehnice de construcție a 2.6 km de rețele electrice noi, care au fost înaintate către prestator spre finanțare și urmează să fie incluse în bugetul prestatorului [4].

Referitor la **serviciul public de termoficare**, menționăm că localitatea nu este conectată la rețeaua de gaze din regiune, iar cazangeriile instituțiilor de stat funcționează pe bază de combustibil solid - cărbune, lemne.

Servicii de salubritate. În fiecare primăvară se organizează lunarul de salubritate și înverzire a satului, se sădesc pomi: pe malurile râpelor, în preajma drumurilor. Gunoiul este transportat la platforma de gunoi care în fiecare an se curăță și se amenajează. Mai mult decât atât, în satul Bujor se atestă și implicarea nemijlocită a locuitorilor satului în serviciile publice de salubritate, dat fiind faptul că în lunarul de salubritate și înverzire a satului, organizat anual, se implică pe baze obștești toți localnicii, inclusiv elevii școlii din localitate.

Servicii de amenajare și întreținere a spațiilor verzi. În localitate a fost implementat un proiect de înverzire a parcului, care se află la intrarea în sat, lucrările efectuate fiind în sumă de 12 mii de lei.

Pentru a păstra un feedback permanent cu cetățenii referitor la calitatea serviciilor, în Bujor se utilizează rețelele de socializare, panoul informativ, în perspectivă - informarea prin intermediul persoanelor de contact, desemnate în toate sectoarele localității. Sondajul de opinie a fost utilizat pentru a determina gradul de satisfacție al locuitorilor satului referitor la funcționarea serviciului de transport local. Menționăm, că pe parcursul anului 2018, în adresa primăriei au parvenit 86 de petiții din partea cetățenilor, 18 din ele fiind readresate din partea altor organe. Cetățenii abordează, în special, problemele ce țin de aspectul social: asigurarea cu lemne, acordarea ajutoarelor materiale, precum și problemele cu vecinii. Pe problemele prestării serviciilor publice nu au fost înregistrate plângeri [4].

În **concluzie**, în satul Bujor, raionul Hîncești, există o largă varietate de servicii publice locale, organizate și gestionate de administrația publică locală și aflate la diverse stadii de dezvoltare. Astfel, sunt organizate la un nivel relativ înalt serviciile sociale, educaționale și culturale. Serviciile de sănătate publică beneficiază de un nou sediu din anul 2014. În sat există serviciul de transport public, asigurat de 4 microbuze și apreciat de utilizatori ca fiind satisfăcător. Satul Bujor dispune, de asemenea, de servicii de comunicații și de asigurare cu energie electrică, serviciu de termoficare pe bază de combustibil solid, precum și de serviciu de salubritate, care este prestat cu implicarea

cetățenilor sub forma muncii benevole, precum și prin implementarea de proiecte. Pe de altă parte, în sat este prestat nesatisfăcător serviciul de întreținere a drumurilor, serviciul public local de aprovizionare cu apă și de canalizare în localitate lipsește în genere, iar sisteme de apeduct, canalizare și de purificare a apelor reziduale nu există. Rolul administrației publice locale în modernizarea serviciilor publice prestate în satul Bujor, raionul Hîncești, este exercitat insuficient, motivul principal fiind insuficiența resurselor financiare. Astfel, din sursele existente, practic, se pot finanța serviciile publice tradiționale existente, dar nu și inițiativele de modernizare a acestora. Totuși, consiliul local Bujor și primarul de Bujor se arată permanent interesați de soarta serviciilor publice locale, fiind deschiși și unor metode moderne de înființare și gestionare a serviciilor publice – cooperarea intercomunitară, parteneriatele, implicarea cetățenilor etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Documente din arhiva autorităților administrației publice locale a satului Bujor, raionul Hîncești.
2. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35/116.
3. Parlăgi A. Iftimoaie C. Serviciile publice locale. București: Economica, 2001, 398 p.
4. Rapoartele statistice și financiare ale Primăriei s. Bujor pe anii 2015-2018.

ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN ORGANIZAREA ȘI GESTIONAREA SERVICIILOR PUBLICE

Aliona LAZAR,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article analyzes the role of local public administration in organizing and managing public services. The purpose of this study is to identify the role of local public administration in the organization and management of public services as well as to propose modernization of public services. The objectives that have contributed to this goal are: studying the general notions of the role of local public administration in the organization and management of public services; identifying ways of organizing and managing public services by local public authorities; researching international practices for organizing and managing public services; identify issues and challenges in organizing and managing public services; the concrete analysis of the public services in the Dubasari district and the elaboration of proposals for efficiency and modernization of the public services in Dubasari district.

Keywords: public administration, local public authority, public services, management, modernization, projects, perspectives.

Studierea acestei teme se dovedește a fi actuală datorită numeroșilor factori: implementării strategiei privind reforma administrației publice, a modificărilor legislative care au loc, modernizării tehnologice, evoluției societății, modificării continui a necesităților populației. Odată ce cerințele și nevoile cetățenilor sunt în permanentă schimbare și această temă necesită a fi în continuă cercetare. Actualitatea temei reiese, de asemenea, și din cerințele de integrare europeană a Republicii Moldova. Astfel, o parte importantă a dreptului european reflectă problematica serviciilor publice. Mai mult, Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană prevede expres în calitate de domeniu de cooperare „modernizarea serviciilor publice care include introducerea și implementarea Guvernării electronice, cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor.

Conform Legei nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, administrația publică locală reprezintă totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale [3].

Principiile care stau la baza administrării publice locale sunt: principiul autonomiei locale; principiul descentralizării serviciilor publice; principiul eligibilității; principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

În Republica Moldova există un cadru normativ bine reglementat care descrie regulile și principiile de organizare a serviciilor publice, precum și modalitățile de gestionare a acestora. Nici un serviciu public nu poate fi înființat pur și simplu, fiecare serviciu public este înființat în baza necesităților locuitorilor. Legea supremă, de bază a autorităților administrației publice în unitățile administrative-teritoriale este Constituția Republicii Moldova. Aceasta reglementează principiile de bază ale administrației publice [5]. Pentru o bună și corectă funcționare a autorităților administrației publice locale, Parlamentul a adoptat legea organică și anume Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală care stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale [3].

Atribuțiile autorităților publice locale în organizarea și gestionarea serviciilor publice

Referindu-se la atribuțiile autorităților publice locale, autorii Anton Parlăgi și Cristian Iftimoaie sunt de părerea că: „Înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative, respectiv al consiliilor locale, iar organizarea și funcționarea lor constituie atributul autorităților executive, adică al primarului” [4, p. 97]. Primarul este astfel cel care determină de care servicii publice are nevoie populația și care propune consiliului local să fie create serviciile publice respective.

Desigur, că lista acestor servicii primarul o propune în rezultatul chestionării populației, hotărârilor adunărilor generale, întâlnirilor cu populația, conlucrărilor cu consilierii din consiliul local, cu organizațiile neguvernamentale.

Organizarea serviciilor publice este o datorie a autorităților administrației publice locale. În acest sens, art. 73 al Legii privind administrația publică locală prevede: „Serviciile publice locale, municipale și raionale se instituie, respectiv, de către consiliul local, municipal și raional la propunerea primarului, primarului general și a președintelui de raion în domeniile proprii de activitate ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea, în limitele mijloacelor financiare disponibile. Consiliul local poate decide contractarea anumitor servicii publice de interes local de la persoane fizice și juridice de drept privat, în condițiile legii” [3].

Prin aplicarea principiilor autonomiei locale și subsidiarității, care sunt fixate în Carta Europeană a autonomiei locale, care prevede că exercițiul responsabilităților publice trebuie, într-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Din punct de vedere administrative, serviciile publice de gospodărie comună sunt de interes local, și în conformitate cu legislația în vigoare se organizează și se conduc de către autoritățile administrației publice locale [1, p. 19].

Astfel, autoritățile administrației publice locale au competența exclusivă privind: înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de gospodărie comună, precum și crearea, administrarea și exploatarea bunurilor proprietate publică din infrastructura edilitară a unităților administrativ-teritoriale respective.

Modalități de gestionare a serviciilor publice. Potrivit autorilor Ioan Alexandru și Lucica Matei, un serviciu public poate fi gestionat sub trei forme:

1. *Gestiunea directă*, reprezentată în acele situații în care colectivitatea locală, prin autoritățile sale reprezentative, asigură ea însăși serviciul public sau îl transferă unei instituții aflate în subordinea sa.

2. *Gestiunea delegată* reprezintă procesul de încredințare a administrării serviciului public de către autoritatea administrativă a unei întreprinderi, de regulă, din sectorul privat. În acest sens, un serviciu public poate fi concesionat.

3. *Gestiunea semidirectă* reprezintă un proces de administrare a serviciului public, alături de prestarea unei părți din serviciul public de către o persoană privată [1, p. 102].

În Republica Moldova, cadrul normativ al gestionării serviciilor publice (sau, mai exact, al unei categorii specifice a acestora – serviciile publice de gospodărie comună) este stabilit prin Legea a serviciilor publice de gospodărie comună, nr. 1402 din 24.10.2002, care la art. 17 prevede că gestiunea serviciilor publice de gospodărie comună se organizează prin: *gestiune directă și gestiune delegată* [5, p. 55].

Rezultatele mai multor studii arată că principala metodă de gestiune aplicată de autoritățile publice locale din Republica Moldova este gestiunea directă prin intermediul întreprinderilor municipale care activează în condiții de pierderi economice. Gestiunea delegată a serviciilor publice locale în Republica Moldova este în stare incipientă, necitând la aceea că în Republica Moldova există deja un cadru normativ în domeniu, inclusiv o listă a serviciilor publice pasibile de concesionare. Totodată, autoritățile administrației publice locale nu sunt familiarizate și nu utilizează formele alternative de prestare a serviciilor publice de interes local în condițiile descentralizării și autonomiei locale (parteneriat public-privat, servicii intercomunale).

Din experiența internațională privind gestionarea serviciilor publice locale în țările dezvoltate. *Marea Britanie.* Guvernul central al Marii Britanii acordă o largă autonomie colectivităților locale, considerând că ele pot soluționa cel mai bine problemele importante la nivelul lor. Guvernul Teatcher a propus și a implementat „modelul de agenție”, care constă în dezvoltarea unui sector privat competitiv, ca bază pentru servicii publice de calitate, și favorizează eficiența în furnizarea serviciilor [1, pag. 124]. O caracteristică a serviciilor publice în Marea Britanie este că acestea sunt prestate urmărindu-se obiective ca: productivitatea, eficiența și calitatea lor. Rezultatele obținute în urma aplicării acestor obiective sunt publicate, ceea ce determină posibilitatea cuantificării productivității serviciilor în raport cu calitatea acestora. Reforma administrativă britanică a determinat autonomie de gestiune și mai multă transparență în asumarea răspunderii în prestarea

serviciilor publice. Serviciile publice pot fi realizate și furnizate în sistem centralizat sau descentralizat de către instituții situate pe niveluri ierarhice inferioare care au autonomie economico-financiară și managerial.

Germania. În Germania prestarea de servicii a rămas, aproape în întregime, în mâinile autorităților locale și este asigurată fie prin departamente specifice, fie prin companii de servicii aflate în proprietatea municipalităților. Mai multe comune se pot asocia în vederea asigurării unor servicii necesare fiecăreia, respectiv: sănătate, învățământ, poliție. Autoritățile locale sunt primele responsabile pentru rezolvarea problemelor locale, cum ar fi serviciul social local, baze sportive de agrement, teatre și muzee, rețeaua de apă și de gaze. Un număr mare de spitale și grădinițe sunt înființate de guvernele locale. Cea mai mare parte a transportului public local este susținută financiar de guvernul local, cu toate că formele legale prin care acesta își desfășoară activitatea variază. Dincolo de sarcinile proprii, guvernele locale au importante responsabilități pentru implementarea legislației federale și a landului.

În Germania serviciile publice pe care autoritățile locale le furnizează propriilor cetățeni se încadrează în ansamblul a două tipuri diferite de funcțiuni: obligatorii (reglementate de Federație sau de State, ca, de exemplu, serviciul de colectare a gunoaielor) și facultative (sunt reprezentate de activități cu caracter comercial: distribuirea apei, furnizarea energiei, transporturi publice etc., pe care instituția publică poate decide să le pună sub propria responsabilitate directă sau să le cedeze terților).

Sistemului administrativ german posedă următoarele avantaje:

- structura administrativă este echilibrată de câteva elemente de centralizare care asigură unitatea sistemului;

- delegarea de responsabilitate atât la nivel regional, cât și al landurilor conduce la conștientizarea importanței rolului fiecărui nivel de administrare; autonomia la nivel federal, local și la nivel de land conduce la operativitate în rezolvarea problemelor ce apar și la cunoașterea mai clară a nevoilor existente la nivel local;

- prin cooperare eficientă în procesul guvernării între instituțiile de la nivel federal cu cele de la nivel regional și local se asigură o mai bună coordonare a politicilor guvernului de la nivel federal și un grad ridicat de autonomie locală [1, p. 126].

În *Suedia*, serviciile publice sunt asigurate la trei niveluri: central, regional și comunal. Învățământul superior și comunicațiile se asigură la nivel central. Serviciul de sănătate al populației se asigură la nivel regional, responsabilă pentru prestarea acestui serviciu public fiind Prefectura („lansstyrelse”). Comunele, care sunt într-un număr destul de mic (288), sunt responsabile pentru serviciile sociale, învățământ preuniversitar, etc.

În Portugalia, există patru modalități de organizare a serviciilor publice: prin municipalități, servicii semi-autonome, întreprinderi (companii) municipale și companii mixte, ceea ce în mare măsură este similar situației din statul nostru.

Probleme și provocări în organizarea și gestionarea serviciilor publice.

În urma numeroaselor studii efectuate, se observă că indiferent de metoda de gestiune utilizată în gestionarea serviciilor publice autoritățile administrației publice locale se confruntă cu numeroase probleme. Astfel, autorul lucrării „Provocări actuale în gestionarea serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale”, Violeta Tincu efectuează o clasificare a provocărilor autorităților publice locale, în dependență de modalitatea de gestionare a acestora. În cercetarea sa, autorul identifică următoarele clasificări:

Provocări în gestiunea directă a serviciilor publice locale:

- resurse financiare limitate;
- lipsa anumitor servicii;
- deficiența serviciilor publice;
- servicii publice de calitate joasă.

Provocări în gestiunea indirectă (delegată) a serviciilor publice locale:

- riscul aparenței impacturilor financiare negative considerabile. „În cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația tuturor prejudiciilor cauzate, inclusiv recuperarea venitului

ratat. Reparația prejudiciilor cauzate partenerului privat se efectuează de la bugetul partenerului public”;

- riscul privatizării de către parteneriatul privat a serviciilor publice;
- riscul majorării considerabile a tarifelor [5, pag. 2].

Pe lângă provocările ce țin de metoda de gestionare, în majoritatea localităților din Republica Moldova se întâlnesc o mulțime de probleme ce țin de calitatea serviciilor publice, printre acestea se evidențiază: aprovizionarea cu apă și canalizare; lipsa serviciului de salubritate; lipsa rețelilor de gaze naturale; calitatea joasă a drumurilor; iluminarea stradală; lipsa serviciilor medicale în unele localități; lipsa anumitor servicii sociale.

Făcând referire la UE, se observă că principalele probleme care se ridică astăzi în Uniunea Europeană cu privire la viitorul serviciilor publice sunt: globalizarea și deschiderea pieței pentru libera concurență; privatizarea; descentralizarea; consolidarea coeziunii sociale; păstrarea caracterului teritorial; dezvoltarea durabilă.

În urma efectuării propriului studiu în cadrul consiliului raional Dubăsari, în care a fost realizată o analiză generală a serviciilor publice, precum și a importanței proiectelor în modernizarea serviciilor publice se poate de concluzionat următoarele:

Raionul Dubăsari se situează pe primul loc în regiunea de dezvoltare centru la capitolul - rețele de distribuție a gazelor naturale. Toate localitățile din raion dispun de rețea de distribuție a gazelor naturale. Obiectele de menire social-culturală din raion sunt gazificate 100%. De asemenea, raionul Dubăsari se situează pe locul doi la capitolul calitatea drumurilor.

În scopul modernizării serviciilor publice din localitate raionul Dubăsari se implică activ în accesarea proiectelor atât cu finanțare națională cât și internațională, în anul precedent fiind câștigător a două proiecte în cadrul programului GIZ/MSPL: „Construcția sistemului de canalizare și a stației de tratare a apelor reziduale în satul Ustia”, „Sporirea eficienței energetice a Liceului Teoretic Holercani” din satul Holercani [3]. De asemenea, pot fi menționate și alte proiecte în derulare, cum ar fi: „Gestionarea inter-comunală a resurselor de apă pe Nistru”, proiectul „Guvernare Locală Participativă în comuna Coșnița” etc.

Raionul Dubăsari este membru al Euroregiunii Siret-Prut-Nistru.

Pe lângă acestea locuitorii se confruntă și cu unele probleme, printre care se evidențiază: incapacitatea acoperirii totale a cererii de servicii sociale, gradul de acoperire a acestora fiind de 91,70%; lipsa rețelei de apeduct în localitățile Oxentea și Ustia (constituind 30% din populația raionului Dubăsari); lipsa sistemului de canalizare centralizat în satele Coșnița, Pohrebea, Pîrîta, Doroțkaia; stația de epurare a apelor uzate este în stare nefuncțională; lipsa unei baze de reciclare a deșeurilor și de colectare a acestora.

Recomandări privind modernizarea serviciilor publice:

1. Promovarea parteneriatului public-privat prin:

- înlăturarea fenomenului corupției;
- instruirea și familiarizarea agenților economici, dar și a autorităților publice locale din fiecare raion cu conceptul și esența parteneriatului public-privat, condițiile contractului de parteneriat public-privat, dar și cu înaintarea unei liste cu lucrările care pot fi propuse PPP;
- oferirea unui sprijin din partea APC pentru APL în instruirea acestora, în identificarea tuturor obiectivelor proiectelor de PPP, precum și în stabilirea cerințelor și elaborarea contractelor de parteneriat public-privat.

2. Motivarea agenților economici privați în implicarea și contribuirea la dezvoltarea societății, precum și a tuturor locuitorilor prin:

- oferirea gratuită a spațiilor pentru desfășurarea activității;
- acordarea facilităților fiscale pe perioada începerii dezvoltării afacerii.(1-2 ani);
- facilități la achitarea serviciilor comunale;
- informarea permanentă a cetățenilor asupra treburilor publice și participarea acestora la procesul decizional, astfel, fiecare autoritate publică locală trebuie să dispună de pagină oficială web și să publice toate informațiile pentru informarea populației, precum și deciziile care au fost luate în legătura cu toate activitățile Consiliului. Informarea permanentă a cetățenilor despre următoarea ședință a autorităților publice și să le comunice agenda subiectelor ce vor fi examinate la ședință;

- proiectul de buget și rectificările la buget trebuie să fie consultate public, cu plasarea acestora pe pagina web, pentru ca părților interesate să le fie asigurate pe deplin posibilitatea de participare la procesul de planificare a bugetului localității;

- autoritățile administrației publice locale trebuie să întocmească și să aducă la cunoștința publicului rapoartele privind executarea bugetului anual, pentru ca cetățenii să cunoască cum au fost utilizați banii publici;

3. Utilizarea metodei indirecte de gestionare a serviciilor publice prin transmiterea în gestiune agenților privați a următoarelor servicii: serviciul de alimentare cu apă și canalizare, serviciul de salubritate.

4. Identificarea și utilizarea metodelor rezultative de combatere a corupției și a conflictelor de interese.

În concluzie, se poate afirma că rolul autorităților publice locale este întotdeauna orientat spre satisfacerea intereselor generale ale localității. Atât autoritățile publice locale, precum și centrale își realizează acest scop prin serviciile publice. Pentru ca serviciile publice să fie prestate cetățenilor eficient este necesar ca autoritățile publice să le organizeze astfel încât aceste servicii să fie furnizate în regim de continuitate și să se adapteze cerințelor societății. Datorită schimbărilor continue care au loc în societate: dezvoltării tehnologiilor informaționale, modificărilor legislative, creșterii și modificării cerințelor consumatorilor, precum și altor factori interni și externi, serviciile publice necesită o continuă modernizare.

În scopul modernizării serviciilor publice locale în Republica Moldova a fost lansat proiectul "Modernizarea serviciilor publice locale". Acest proiect joacă un rol foarte important pentru statul nostru, deoarece contribuie la implementarea politicilor de dezvoltare regională a statului, ameliorarea calității vieții cetățenilor, asigurându-le servicii publice de calitate. Acest proiect este constituit din două faze, faza 1 (2010-2016) și faza 2 (2016-2020). În prima fază proiectul a înregistrat progrese în toate cele 4 domenii de intervenție - consultanță și suport în promovarea și implementarea politicii de dezvoltare regională; îmbunătățirea coordonării și monitorizării strategiilor de dezvoltare regională; îmbunătățirea dezvoltării și implementării strategiilor de dezvoltare regională; instituționalizarea modulelor de instruire și a măsurilor de dezvoltare a capacităților. De asemenea, au fost semnate 18 proiecte în aprovizionare cu apă și canalizare, precum și 8 proiecte în eficiență energetică.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., Matei L. Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. București: Economica, 2000, 275 p.
2. Fondul de Investiții Sociale din Moldova. În: <https://fism.gov.md/ro/content/istoric>.
3. Importanța derulării proiectelor transfrontaliere între Republica Moldova și România. În: <http://europamoldovaromania.blogspot.com/p/importanta-derularii-proiectelor.html> (accesat pe 7 decembrie).
4. Parlăgi A., Iftimoaie C. Serviciile publice locale. București: Economica, 2001, 398 p.
5. Tincu V. Rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice. Autoreferatul tezei de doctor în administrare publică. Chișinău, 2016, 129 p.

ORGANIZAREA ȘI GESTIONAREA SERVICIILOR PUBLICE LOCALE ÎN MUNICIPIUL CHIȘINĂU

Violeta TINCU,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

Elena TRIBOI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The paper's authors study municipal services organization and management in Chișinău City. Municipal services are organized and function in order to satisfy city citizens' needs. They are established through a decision of the City Council, while their good functioning is ensured by the General City Mayor. Particularly, the paper addresses local municipal services as they have been identified and categorized by Romanian authors Anton Parlăgi and Cristian Iftimoaie, categorization which has been adjusted to the specificity of the city. Thus, water supply and sanitation services are delivered in the city, as well as transportation, heating, road maintenance, and park maintenance services. Some municipal services, such as water supply, snow removal and sanitation are directly managed through municipal enterprises, while other municipal services, such as public transportation, are managed by private operators.

Keywords: city government, Chișinău City, municipal services, organization, management.

Pentru funcționarea normală a sistemului de administrație publică este necesară o serie de activități specifice de interes general, precum ar fi: transportul public, alimentarea cu apă potabilă, transportul de energie termică, distribuirea gazelor, canalizarea, salubritatea, serviciile funerare etc. Aceste activități, care satisfac interesele generale ale populației din colectivitate, poartă denumirea de servicii publice și trebuie asigurate de autoritățile publice locale în virtutea faptului că ele răspund față de cetățenii care le-au desemnat tocmai pentru a le reprezenta interesele și a le oferi o gamă largă de servicii. Serviciile publice constituie elementele componente ale sistemului de administrație publică, cum s-a demonstrat anterior, sunt subsisteme în sistemul general al administrației publice municipale și, în același timp, obiect de activitate a autorităților publice municipale [4, p. 136].

Potrivit Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și necesităților locale, în limita mijloacelor financiare de care dispune [1, art. 73, alin. (1)]. Consiliul local organizează servicii publice locale pentru desfășurarea activităților în gospodăria comună, transporturile locale, rețelele edilitare etc., asigură buna lor funcționare, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare.

Consiliul municipal decide, în condițiile legii și în limitele competenței sale, organizarea serviciilor publice de interes local și/sau municipal, asigură buna lor funcționare și aprobă tarifele la serviciile cu plată prestate de acestea [2, art. 6, al. 2].

În temeiul Capitolului VI al Legii nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău, consiliul municipal are dreptul, la propunerea primarului general, să organizeze servicii publice în teritoriul municipiului în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, potrivit specificului și necesităților, în condițiile legii și în limita mijloacelor financiare disponibile [2, art. 25].

Legea investește aceste servicii publice cu atribuții proprii și le oferă o anumită independență în executarea deciziilor luate de organele centrale de specialitate și autoritățile administrației publice ale municipiului. Ele sunt responsabile în fața acestor organe de executarea sarcinilor ce le revin [4, p. 137].

Conducătorii serviciilor publice de interes municipal sunt responsabili în fața primarului general și a consiliului municipal de executarea atribuțiilor ce le revin [2, art. 25].

Personalul serviciilor publice este angajat și eliberat din funcție de către conducătorii acestora și beneficiază de drepturi și obligații în condițiile legii [2, art. 25].

Consiliul municipal poate decide, la propunerea primarului general, contractarea anumitor servicii publice de la persoane fizice și juridice de drept privat în condițiile legii [2, art. 25].

Potrivit autorului Ion Paladi, administrația publică locală din municipiul Chișinău este responsabilă de:

- supravegherea serviciilor municipale;
- infrastructură;
- întreținerea zonelor naturale protejate, reglementarea utilizării pădurilor și apelor;
- învățământ, cultură și sport;
- ocrotirea sănătății;
- distribuția anumitor tipuri de asistență socială pentru săraci și persoane defavorizate;
- controlul adopțiilor;
- supravegherea fondului de locuințe;
- promovarea și organizarea unor posibilități antreprenoriale;
- eforturi pentru combaterea șomajului, inclusiv crearea locurilor de muncă pentru șomeri;
- menținerea ordinii publice;
- reglementarea construcțiilor;
- înregistrarea căsătoriilor;
- colectarea și furnizarea datelor statistice la cererea organelor statului;
- organizarea alegerilor și a altor proceduri de votare;
- elaborarea unui plan de dezvoltare teritorială;
- elaborarea și acceptarea unui buget anual;
- raportarea despre activitatea lor [5, p. 195].

Totodată, autorii români Anton Parlăgi și Cristian Iftimoaie identifică câteva categorii de servicii publice, pe care le vom studia în funcție de prezența acestora în municipiul Chișinău, și anume [6, p. 5-6]:

Serviciul public de distribuție a energiei termice (serviciul public de termoficare). În Chișinău, încălzirea locuințelor și aprovizionarea acestora cu apă caldă menajeră are loc, în principal, prin sistemul centralizat. Sistemul centralizat se bazează pe transportarea energiei termice de la surse la consumatorii finali. 77% din energia utilizată este obținută prin cogenerare. În calitate de surse de energie termică pentru sistemul centralizat sunt utilizate CET-1, CET-2, centralele de termoficare de Vest și de Sud. Principala sursă de energie termică este CET-2, care furnizează circa 1,2 milioane Gcal, adică circa 60% din totalul energiei termice utilizate în sistemul centralizat. SA „Termocom» este elementul de bază al sistemului de aprovizionare cu energie termică care procură energia termică de la CET-1 și CET-2, produce energie termică la sursele proprii (24,5%) și asigură transportarea, distribuția și menținerea parametrilor de calitate a serviciilor. Toate sursele din mun. Chișinău utilizează în calitate de combustibil gazul natural, existând posibilitatea de a trece, în caz de necesitate, la păcură. Centralele termice din suburbii utilizau gazul natural, cu excepția celei din or. Sângera, care utiliza cărbune [4, p. 140].

Aprovizionarea cu energie termică în perioada rece are loc prin formarea a 3 contururi închise pe baza CET-1 și CET-2. Asigurarea unei funcționalități normale a sistemului de încălzire în perioada rece a anului nu este posibilă fără includerea în rețea a CET-1. Consumatorii sistemului centralizat beneficiază de agent termic pe perioada rece a anului, care durează circa 5 luni, iar de apă caldă menajeră - pe parcursul întregului an, cu excepția unei perioade scurte, când se efectuează lucrări de reparații și întreținere [4, p. 140].

În afara sezonului rece a anului, ca sursă de energie termică pentru furnizarea apei calde este utilizată doar CET-2, iar pe perioada de lucrări de întreținere - CET-1, cu posibilități de a fi racordate la necesități mari centralele Sud și Vest.

Serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare [4, p. 140]. Societatea pe Acțiuni „Apă-Canal Chișinău», fondată în anul 1997, este cel mai mare producător și furnizor de apă potabilă din țară. Ea livrează apă locuitorilor, instituțiilor publice și private, agenților economici din orașul

Chișinău și unei părți din suburbii. Con-siliul municipal Chișinău deține 100% din acțiuni ale întreprinderii.

Principala sursă de apă de suprafață este fluviul Nistru. Lungimea totală a rețelelor de apă ale municipiului Chișinău constituie circa 1606 km, dintre care peste 645 km din rețelele de alimentare cu apă sunt uzate. Sistemul de canalizare municipală acoperă circa 95% din totalul locuințelor și întreprinderilor din municipiu. Majoritatea stațiilor de pompare necesită lucrări de renovare și modernizare din cauza instalațiilor uzate și a modificărilor de capacitate a apelor evacuate. Circa 44% din rețelele de canalizare sunt uzate, iar o parte considerabilă se află în stare deplorabilă. Rolul consumatorilor de apă în procesul de reformare a sistemelor de alimentare cu apă și canalizare este subestimat, fiind redus doar la achitarea tarifelor.

Deoarece SA „Apă-Canal Chișinău» se confruntă cu serioase probleme de asigurare a populației cu apă potabilă la calitatea și cantitatea respective, cauzate de gradul înalt de uzură a infrastructurii de tratare și de distribuție a apei, pierderile ajungând până la 35% [4, p. 140].

La data de 01.01.2018, SA „Apă-Canal Chișinău» avea următorii indicatori de activitate:

- volumul apei captate raportat – 71,75 mil. m³;
- volumul apei furnizate clienților – 44,2 mil. m³;
- volumul consumului tehnologic și pierderilor de apă – 27,6 mil. m³;
- lungimea rețelelor de apă – 1936,8 km;
- lungimea rețelelor de canalizare – 1120,4 km;
- nr. cazurilor de scurgeri înregistrate la rețelele de alimentare cu apă – 13 369;
- nr. avariilor pe rețelele de canalizare – 10 973;
- nr. clienților – 92 356 [7].

Serviciile de transport public local de călători. În municipiu, transportul public se află atât în gestiune directă, fiind prestat prin întreprinderile municipale „Regia transport electric» și „Parcul urban de autobuze», cât și în gestiune delegată, cu implicarea operatorilor privați „Autobuz-Rapid” SRL, „Ruta-prim” SRL, etc.

Numărul pasagerilor transportați cu autobuze și microbuze de folosință generală a constituit 58,5%, din totalul pe țară; parcursul pasagerilor cu autobuze și microbuze în municipiul Chișinău a înregistrat 56,2% din totalul pe țară [8].

Serviciul public de întreținere a spațiilor verzi. Acest serviciu este prestat de Întreprinderea Municipală „Asociația de gospodărire a spațiilor verzi» [3]. Aceeași abordare managerială se aplică și amenajării parcurilor și grădinilor, serviciilor care țin de salubritatea străzilor. Organizarea managementului serviciului în acest domeniu tre-buie coordonată cu Asociația de gospodărire a spațiilor verzi. La etapa inițială, se reco-mandă de a păstra serviciile municipale de amenajare a parcurilor și grădinilor în cadrul întreprinderilor municipale și de a privatiza doar astfel de activități, cum ar fi producția de flori, care poate fi realizată mai eficient de operatorii privați de pe piața competitivă. Privatizarea acesteia poate fi efectuată la o etapă mai târzie [4, p. 140].

Serviciul public de iluminat stradal. Acest serviciu este prestat de Întreprinderea Municipală Rețelele Electrice de Iluminator „Lumteh” [3].

Serviciul public de salubritate. În municipiu acest serviciu este prestat de Î. M. Regia „Autosalubritate», care este întreprindere autogestionară, ce funcționează în componența Direcției generale locativ-comunale a municipiului Chișinău. Acest serviciu desfășoară câteva activități principale: 1) colectarea și transportarea deșeurilor menajere, 2) prelucrarea și îngroparea deșeurilor menajere la gunoiștea municipală. De asemenea, acest serviciu desfășoară și câteva activități suplimentare, și anume, întreținerea necropolei de animale, a WC-urilor publice și a orologului municipal [3].

Întreținerea, repararea și exploatarea drumurilor publice. În prezent, în municipiu construcția drumurilor și podurilor este efectuată de întreprinderile municipale. Construcția capitală nu este considerată drept o funcție municipală și este ușor contractată din afară în bază de concurs. Gestionarea drumurilor, podurilor și pasajelor, inclusiv contractarea și controlul lucrărilor, trebuie să fie efectuată de Direcția generală transport public și căi de comunicație [4, p. 140].

Întreprinderea municipală Regia „Exdrupo» asigură efectuarea lucrărilor în domeniul construcției, reparației și exploatării infrastructurii drumurilor și podurilor, și anume:

- reparația curentă, capitală, exploatarea și întreținerea drumurilor, trotuarelor, podurilor, viaductelor, sistemelor de canalizare pluvială; întreținerea pasajelor subterane pietonale;
- lucrările de reparație a parapetului de protecție a pietonilor; lucrări de drenaj și amenajare a teritoriului [3].

Multe lucrări de întreținere a drumurilor în municipiu sunt realizate de SA „Edilitate”, care realizează diverse genuri de lucrări, inclusiv construcția magistrelor, drumurilor, inclusiv drumurilor de acces, reconstrucția lor, reparația curentă și capitală a lor, asfaltarea terenurilor, fabricarea, montarea și realizarea asfalturilor [3].

Organizarea și funcționarea piețelor agroalimentare. În municipiul Chișinău acest serviciu este prestat prin Întreprinderea Municipală „Piața Centrală», care prestează următoarele servicii:

- acordarea serviciilor cu plată agenților economici și persoanelor fizice pentru vânzarea, păstrarea produselor agroalimentare și mărfurilor de larg consum;
- organizarea achiziționării produselor agroalimentare și mărfurilor industriale la prețuri contractuale, atât în republică, cât și peste hotarele ei;
- comerțul cu amănuntul, inclusiv al pâinii, produselor de patiserie și cofetărie, a băuturilor alcoolice, a produselor din tutun;
- comerțul cu ridicata;
- activități în sfera alimentației publice;
- activități de testări și analize alimentar-tehnologice [3].

Organizarea și funcționarea cimetirelor. În municipiu, Î. M. „Combinatul Servicii Funerare» administrează 11 cimitire municipale: Cimitirul Central, Cimitirul Sf. Treime, Cimitirul Catolic, Cimitirul Evreiesc, Cimitirul Buiucanii Vechi, Cimitirul din str. Șt. Ciobanu, Cimitirul Băcioii Noi, Cimitirul Petricani, Cimitirul Sculeni, Cimitirul Ciocana [3].

Totodată, se oferă servicii conexe, și anume: activități de pompe funebre și servicii similare; fabricarea diferitelor obiecte din lemn; fabricarea elementelor din beton, ciment și ipsos; tăierea, fasonarea și finisarea pietrei; comerț cu amănuntul în magazine specializate [3].

Serviciul public pentru activități culturale. În municipiul Chișinău activează Întreprinderea Municipală Centrul de Cultură și Asistență Didactică „Casa Limbii Române”, care organizează cursuri de limba română; elaborează și difuzează materiale didactice; colaborează cu facultățile și catedrele de profil din Republica Moldova și de peste hotare în vederea realizării unor proiecte de anvergură; organizează conferințe, întruniri științifice și de creație, expoziții de carte, pictură etc. [3].

Totodată, în municipiul Chișinău există și un serviciu municipal mai puțin studiat în literatura de specialitate – întreținerea ascensoarelor, care se prestează de Întreprinderea Municipală Specializată „Liftservice» și presupune lucrări ce țin de montarea, reglarea, exploatarea, repararea, diagnosticarea, deservirea tehnică și verificarea integră a ascensoarelor [3].

În **concluzie**, serviciile publice municipale sunt organizate și funcționează pentru a satisface necesitățile locuitorilor municipiului. Ele sunt înființate prin decizia consiliului municipal, iar buna funcționare a serviciilor respective este responsabilitatea primarului general. În municipiu sunt organizate servicii publice de aprovizionare cu apă, de salubritate, de transport, de termoficare, de întreținere a drumurilor și a spațiilor verzi etc. Unele servicii din municipiu, precum ar fi aprovizionarea cu apă, deszăpezirea sau salubritatea, sunt gestionate direct prin intermediul Întreprinderilor municipale și regiilor, alte servicii publice, precum ar fi transportul cu microbuze, sunt delegate operatorilor privați. Totuși activitatea acestor servicii publice este deseori cu probleme atât manageriale, cât și financiare, multe dintre ele operând în pierdere.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35/116.
2. Legea Republicii Moldova privind statutul municipiului Chișinău, nr. 136 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.09.2016, nr. 306-313 [3].
3. Lista serviciilor publice municipale. În: <https://chisinau.md/category.php?l=ro&idc=469&t=/Intreprinderi-municipale/> (accesat pe 31.12.2018).
4. Nemerenco V. Administrația municipiului Chișinău. Model european. Chișinău: Prut Internațional, 2009, 238 p.
5. Paladi I. Reforma serviciilor publice, orientarea spre cetățean. În: Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea reformelor administrației publice. Materialele Conferinței internaționale din 19 mai 1998. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998, p. 193-197
6. Parlăgi A., Iftimoaie C. Serviciile publice locale. București: Economica, 2001, 398 p.
7. Raport cu privire la activitatea S. A. „Apă-Canal Chișinău”, pentru anul 2017 În: www.acc.md (accesat pe 31.12.2018).
8. Situația social-economică a municipiului Chișinău în ianuarie-iunie 2018. În: http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/Chisinau/Chisinau_ian_iun_2018.pdf (accesat pe 30.12.2018).

ANALIZA PROCESULUI DECIZIONAL ÎN CADRUL CONSILIULUI COMUNAL PEPENI

Viorel LOCOMAN,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Special emphasis in the local decision-making process must be put on aspects of citizen consultation and participation. This article analyzes how the decision-making process is carried out within the Pepeni communal Council. The decision-making process has been analyzed under the existing legal framework, actors involved in this process and aspects of citizen consultation and participation. The recommendations formulated in this article can be used by local public administration authorities in order to increase the professionalism and their ability to function in a transparent, responsive and responsible manner that will undoubtedly lead to more strengthen, improved and equitable services for citizens.

Keywords: local public administration, decision-making, local council, legislation, participation, transparency, access to information.

Activitatea funcțională a oricărei autorități publice, presupune desfășurarea unui proces continuu de luare a deciziilor pentru realizarea scopului și obiectivelor instituționale. Cu cât deciziile luate sunt mai bine fundamentate și informate, cu atât mai vizibile sunt rezultatele obținute prin implementarea acestora. Procesul de luare și implementare a deciziilor presupune utilizarea resurselor umane, financiare, materiale și informaționale.

Profesionalismul autorităților locale, precum și capacitatea acestora de a funcționa de o manieră transparentă, receptivă și responsabilă contribuie la prestarea unor servicii de calitate pentru cetățeni. Reprezentanții locali aleși trebuie, prin urmare, să acționeze ca exemple în domenii precum etica publică, transparența și luarea deciziilor în mod participativ.

În continuare vom analiza modul în care se desfășoară procesul decizional în cadrul consiliului comunal Pepeni din raionul Sângerei, Republica Moldova. Este formată din satele Pepeni (sat-reședință), Pepenii Noi, Răzălăi și Romanovca. Conform datelor APL din 01.01.2018 comuna Pepeni avea o populație de 6.294 locuitori.

Consiliul comunal Pepeni este o autoritate reprezentativă și deliberativă a unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local. A fost constituit în rezultatul alegerilor locale generale din 2015 și axat pe o activitate autonomă, legală și imparțială.

Consiliul comunal Pepeni este compus din 15 consilieri aleși în condițiile Codului electoral al Republicii Moldova. În cadrul Consiliului comunal Pepeni au fost formate trei comisii consultative de specialitate, fiecare întrunind câte cinci consilieri:

1. Buget și finanțe;
2. Învățământ, protecție socială, sănătate publică și muncă;
3. Economie și agricultură.

Consiliul comunal Pepeni activează în baza Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, Legii privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000, actelor normative emise de către consiliul comunal Pepeni, regulamentului de funcționare a consiliului comunal Pepeni, regulamentului privind procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, precum și altor acte legislative și normative.

Principala formă de realizare a procesului decizional în cadrul Consiliului comunal o constituie ședința consiliului. Consiliul comunal Pepeni se întrunește o dată la trei luni în ședințe ordinare și în ședințe extraordinare ori de câte ori este necesar. Astfel, în anul 2015 s-au desfășurat 8 ședințe ale consiliului comunal, fiind aprobate 57 de decizii; în 2016 s-au desfășurat 8 ședințe, fiind aprobate

58 de decizii; în 2017 – 7 ședințe, fiind aprobate 54 de decizii; în a. 2018 – 6 ședințe, fiind aprobate 51 de decizii.

În procesul de realizare a competențelor legale, consiliul comunal se confruntă cu mai multe probleme. Resursele financiare și materiale din bugetul local se dovedesc a fi insuficiente și trebuie administrate cu multă grijă. Multe probleme care trebuie rezolvate sunt destul de complicate, încât necesită elaborarea unor strategii și programe concrete pentru a le soluționa, astfel fiind necesară maximă implicare și responsabilitate.

Activitatea în consiliul comunal solicită un bagaj de cunoștințe în domeniul administrației publice, de aceea este mereu nevoie de o permanentă instruire și autoinstruire. E și firesc, deoarece procesul decizional este extrem de complex, iar organele administrației publice locale au o mare responsabilitate pentru a putea evita adoptarea unor decizii eronate. De calitatea deciziilor depinde și calitatea actului administrativ.

Ținem să menționăm că aplicarea Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, Legii privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000, Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional nr. 967 din 09.08.2016 și aplicarea guvernării electronice rămâne a fi problematică la nivel local. Autoritățile publice ignorează cererile de acces la informație, nu fac publice proiectele de decizii și nu implică cetățenii în procesul de luare a deciziilor. Autoritățile administrației publice locale motivează că nu dispun de resurse financiare, tehnice, umane necesare în acest sens.

Vom analiza procesul decizional în cadrul consiliului comunal Pepeni prin prisma Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, Legii privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000, precum și a altor acte normative. Am divizat cercetarea în două faze, incluzând etapele elaborării și adoptării deciziilor.

1. Procesul de elaborare a deciziilor

a) informarea publicului despre inițierea elaborării deciziei

Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008 pune la dispoziția autorităților publice din comuna Pepeni mai multe opțiuni de informare a părților interesate referitor la inițierea elaborării unei decizii, însă, în practică, acestea se limitează, cel mai frecvent, doar la afișarea informației la sediul autorității publice, într-un spațiu accesibil publicului. Utilizarea celorlalte modalități, precum pagina web și mass-media, spre regret, nu se realizează, întrucât autoritățile administrației publice locale motivează că nu dispun de resurse financiare, tehnice, umane necesare în acest sens.

Totodată, se constată că autoritățile publice din comuna Pepeni, chiar și cu opțiunile de care dispun, deseori omit să informeze despre inițierea elaborării unei decizii, rezumându-se doar la plasarea anunțurilor cu referire la consultarea publică asupra proiectelor de decizii deja elaborate. Acest fapt limitează posibilitatea părților interesate să participe la etapa elaborării unui proiect de decizie (ex-ante), unde ar putea să promoveze propriul punct de vedere, vizând soluționarea problemelor cu care se confruntă în practică [3], [4].

b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia

Autoritatea publică trebuie să asigure 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 în sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate [4], [6].

Această etapă este reglementată și în Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, în conformitate cu care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional și de a avea acces la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei.

De regulă, autoritățile publice din comuna Pepeni recurg doar la modalitatea de asigurare a accesului la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora la sediul autorității publice. Acest fapt presupune deplasarea persoanei interesate la sediul autorității publice, identificarea persoanei responsabile de proiect, fie de transparența decizională, solicitarea proiectelor de decizii de la funcționarii autorității publice pentru a face cunoștință, fie xerocopiarea acestora, etc. Toate acestea

presupun costuri materiale, de timp, de eforturi, ceea ce în final poate descuraja persoana să se mai implice în procesul decizional.

În opinia noastră, cea mai eficientă metodă ar fi plasarea proiectelor de decizii pe paginile web ale autorităților publice. În acest sens, notăm existența Regulamentului cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 188 din 03.04.2012. Acest regulament este elaborat în scopul sporirii nivelului de transparență a activității autorităților publice și a accesului la informația de interes public prin intermediul paginii oficiale în rețeaua Internet [2]. Plus la aceasta menționăm Hotărârea Guvernului nr. 96/2010, care stabilește în pct. 17 necesitatea pentru autoritățile publice, inclusiv cele locale, de a dispune de o pagină web oficială, unde sunt create compartimente dedicate transparenței decizionale și plasate un șir întreg de informații în scopul facilitării accesului părților interesate la procesul de elaborare și adoptare a deciziilor de către autoritatea publică [1].

În contextul dat, reiterăm importanța paginilor web și a compartimentului dedicat transparenței decizionale, ce trebuie să reprezinte pentru APL un instrument eficient de diseminare a informațiilor publice. Lipsa acestui instrument, fie neutilizarea lui, duce la diminuarea nivelului de transparență în activitatea APL.

c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate

Autoritățile publice din comuna Pepeni se rezumă doar la afișarea informației la sediul autorității publice, într-un spațiu accesibil publicului, fie, mai rar, la publicarea anunțului pe paginile lor web referitor la inițierea consultării publice asupra unui proiect de act normativ, considerând eronat că aceasta este unica măsură necesară pentru asigurarea posibilităților de participare a părților interesate la procesul decizional.

De menționat, că administrația publică locală din comuna Pepeni nu utilizează toate modalitățile de consultare publică precum: audierile publice, sondajul de opinie, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile [3], [4].

Pentru asigurarea unui proces de consultare public eficient, autoritățile publice trebuie să întocmească și să actualizeze continuu listele detaliate ale părților interesate, care vor fi anunțate prin toate modalitățile posibile despre examinarea proiectelor de acte normative ce îi vizează. Lista generală și lista părților interesate care vor fi consultate în cazul fiecărui proiect de decizie sunt pregătite, actualizate și aprobate de coordonatorul procesului de consultare publică din APL [1].

Spre regret, autoritățile administrației publice locale din comuna Pepeni nu întocmesc și nici nu utilizează în procesul de consultări publice listele părților interesate de procesul decizional pentru a-i informa despre examinarea proiectelor de acte normative.

d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii

Autoritățile publice sunt obligate să studieze recomandările verbale și scrise formulate de părțile interesate pe marginea proiectului de decizie, să întocmească o sinteză a recomandărilor și un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, accesibil pentru toate părțile interesate [3], [4].

În pofida obligației autorităților publice de a publica pe pagina web, de a afișa la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau de a difuza, mediatiza prin alte modalități sinteza recomandărilor parvenite, acest lucru în realitate nu se efectuează de APL din comuna Pepeni, iar părțile interesate nu pot cunoaște care din recomandări au fost acceptate, care au fost respinse și motivul neacceptării lor.

2. Procesul de adoptare a deciziilor

a) Asigurarea participării persoanelor interesate la ședințele publice

Cadrul legal indică că autoritățile publice desfășoară ședințele în mod public și oferă posibilitatea participării la ele a părților interesate (în limita locurilor disponibile în sală, acordând prioritate părților interesate față de subiectul ședinței publice), care sunt anunțate privind desfășurarea ședinței publice (data, ora, locul, ordinea de zi) cu cel puțin trei zile lucrătoare înainte de data desfășurării ședinței [4], [6].

Autoritățile administrației publice locale din comuna Pepeni utilizează cel mai des afișarea anunțului referitor la ședințele publice la sediul autorității publice într-un spațiu accesibil publicului

și mai rar este plasat pe pagina web oficială a autorității publice. În pofida garantării accesului tuturor părților interesate la aceste ședințe, din motivul lipsei spațiului adecvat (săli de ședințe corespunzătoare), de multe ori această normă este imposibil de realizat. Se impune reglementarea detaliată a modalității de acces în sala unde se desfășoară o ședință publică, conduita obligatorie a părților participante, modalitățile de sancționare a comportamentului neadecvat etc.

Toate acestea ar trebui să se regăsească în regulile interne de organizare a procedurilor de consultare publică în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor ce urmează a fi aduse la cunoștință participanților la ședință, care sunt obligați să le respecte. Suplimentar, aceste norme ar putea fi încorporate și în Regulamentul privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobate de către consiliile locale și raionale după Regulamentul-cadru în condițiile

Legii pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale nr. 457 din 14.11.2003.

b) Informarea publicului referitor la deciziile adoptate

Autoritățile publice trebuie să asigure accesul la deciziile adoptate prin publicarea acestora în modul stabilit de lege, prin plasarea acestora pe pagina web oficială, prin afișare la sediul lor într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz, precum și prin alte modalități stabilite de lege [4].

Autoritățile administrației publice locale sunt obligate să includă în Registrul de stat al actelor locale, în conformitate cu Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 și Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003 [6], [5] :

a) deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea;

b) dispozițiile primarului și ale președintelui raionului;

c) actele pretorului;

d) alte acte ale autorităților publice locale, care sunt supuse controlului obligatoriu de legalitate conform art. 64.

Publicarea deciziilor adoptate și dispozițiilor emise are un dublu rol, cel de transparență și cel de opozabilitate față de părți, or, acestea intră în vigoare și obțin forță juridică doar după aducerea la cunoștință publică (acte cu caracter normativ), fie comunicarea către persoanele vizate (acte cu caracter individual) [4], [6]. În acest context, notăm un grad major de realizare a obligației APL de informare a publicului referitor la deciziile adoptate. Desigur, notăm și existența cazurilor când deciziile adoptate nu sunt publicate sau sunt comunicate cetățenilor de APL în mod selectiv.

c) Întocmirea rapoartelor privind transparența în procesul decizional și asigurarea accesibilității acestora - autoritățile publice vor întocmi și vor aduce la cunoștință publicului rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional, nu mai târziu de sfârșitul trimestrului I al anului imediat următor anului de referință.

Rapoartele trebuie să conțină [3], [4]:

a) numărul deciziilor adoptate de autoritatea publică respectivă pe parcursul anului de referință;

b) numărul total al recomandărilor recepționate în cadrul procesului decizional;

c) numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate;

d) numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate pentru nerespectarea prezentei legi și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prezentei legi.

Autoritățile administrației publice locale din comuna Pepeni sunt restanțiere la întocmirea și aducerea la cunoștință publicului a rapoartelor privind transparența în procesul decizional. Capacitatea administrativă limitată, componentă esențială a reformei administrative, nu permite atingerea unor performanțe serioase în modernizarea administrației publice locale.

Ca urmare a analizei privind desfășurarea procesului decizional în cadrul Consiliului comunal Pepeni venim cu următoarele recomandări:

- continuarea descentralizării administrative și financiare pentru a dezvolta capacitățile instituționale, financiare și umane ale autorităților administrației publice locale;

- utilizarea instrumentelor electronice și de e-guvernare în vederea realizării cerințelor legale privind transparența în procesul decizional, transmiterea online a ședințelor consiliilor;

- modificarea legislației privind stabilirea criteriilor de ocupare a funcțiilor de demnitate

publică și consilieri. În aceste funcții trebuie să acceadă doar persoane care au studii superioare, deoarece în prezent acestea sunt ocupate de oameni total nepregătiți;

- modificarea și completarea legislației în scopul reglementării detaliate a mecanismului responsabilizării individuale a funcționarilor, inclusiv a persoanelor alese în funcții de conducere, pentru încălcările prevederilor legale și nerespectarea cerințelor de transparență;

- educarea și cointerесarea cetățenilor comunităților locale referitor la dreptul lor la informare, consultare, participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor locale, fapt ce va conduce la o reală democrație participativă.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional nr. 96 din 16.02.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 30-31/161 din 26.02.2010.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr. 188 din 03.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-71, art. nr. 227 din 06.04.2012.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional nr. 967 din 09.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 265-276 din 19.08.2016.

4. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 215-217 din 05.12.2008.

5. Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 208-210/783 din 03.10.2003.

6. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32- 35/116 din 09.03.2007.

7. Legea pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale nr. 457 din 14.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 248-253 din 19.12.2003.

8. Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11.05.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 88- 90/664 din 28.07.2000.

АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПИЯ КАГУЛ

Ольга ФИЛИПЕНКО,
мастер публичного управления, Академия публичного управления,
советник Кагульского муниципального Совета

SUMMARY

Thy article studies the necessity of modern Moldovan society in high-quality event services, and the necessity to integrate event's management methodologies in activity of local public administration authorities of Moldova. The models of event management organization are generally analysed in terms of applicability in event activity of local public administration authorities. An analysis of public opinion in terms of the consumption of event services and an assessment of their quality was carried out. On the basis of the conducted research, specific proposals were made with the aim of improving event organization and it's efficiency by integration of event management methodologies into the public sphere and forming a system of event activity evaluation.

Keywords: *event management, project management, local public authority, event organization, analysis tools.*

Организация и проведение мероприятий являются неотъемлемой частью деятельности каждого органа местного публичного управления Республики Молдова. Частота, с которой органы местного публичного управления сталкиваются с необходимостью организовать очередное мероприятие (будь то закрытое или открытое, культурно-массовое или официально-деловое) и время, затрачиваемое на данную деятельность органом власти, никак не соотносится: с низким уровнем регламентации данной деятельности действующим законодательством, а также отсутствием каких-либо действий, направленных на её модернизацию и совершенствование. Такое положение дел можно объяснить, с одной стороны, тем, что значимость деятельности по организации и проведению мероприятий недооценивается законодателем, а с другой стороны, самой спецификой деятельности, которую можно охарактеризовать, как тяжело регламентируемую.

Между тем, сегодня в некоторых развитых странах ивент-индустрия (в различных формах) составляет значимую часть государственного бюджета и является важным элементом экономики.

Потенциал и перспективы, которые несёт в себе событийная деятельность, и то незначительное внимание, которое уделяется ей руководством публичных органов, а в особенности органов местного публичного управления, говорит о необходимости: проведения глубокого анализа текущего состояния деятельности по организации и проведению мероприятий; актуализации используемого инструментария; повышения уровня законодательной регламентации; разработки системы измерения её качества и эффективности.

Принимая во внимание факт того, что основным профессиональным инструментом в области организации и проведения мероприятий в современном мире де-факто выступает ивент-менеджмент, и именно к интеграции ивент-менеджмента в качестве основного инструмента в событийной деятельности органов местного публичного управления РМ, на наш взгляд, следует склоняться законодателю, считаем, что любым изменениям, совершенствованиям и модернизациям в данной области должно предшествовать исследование и анализ текущего состояния, а также разработка системы измерения эффективности и качества проводимых мероприятий. Так как только такой подход позволит получить всеобъемлющую обратную связь и возможность оценки изменений, без потери какой-либо первичной информации.

Корректность и сохранность определённой части данных и показателей, используемых в качестве входных в процессе анализа событийной деятельности обеспечивается действующим законодательством. Например, получить данные о количестве денежных средств затраченных или выделенных на проведение определённого мероприятия примэрией муниципия Кагул два или три года назад затруднительным не представляется. Другую часть данных необходимых для анализа событийной деятельности можно охарактеризовать, как утрачиваемую, так как их сбор и хранение не обеспечивается требованиями действующего законодательства. Например, мы не сможем узнать, хоть сколько точного количества людей, присутствующих на определённом концерте несколько лет или даже месяцев назад, и тем более получить информацию о том, насколько удовлетворёнными оставило их мероприятие, какие у них были претензии, пожелания и даже в том случае, когда спустя какое-то время мы гипотетически имеем возможность собрать всех присутствующих и опросить по поводу прошедшего некогда мероприятия, ввиду естественных особенностей структуры и работы человеческого мозга, таким образом полученные данные корректными являться не будут.

Данная публикация ставит перед собой задачу изучить и проанализировать организацию и проведение мероприятий местными органами публичного управления муниципия Кагул, в первую очередь, с точки зрения общественного восприятия данной деятельности, и лишь затем перейти к анализу других составляющих, а также изучить возможности интеграции инструментов ивент-менеджмента в деятельность органа МПУ.

С целью замера общественного мнения относительно степени вовлеченности и качественных характеристик организации и проведения мероприятий органами местной публичной власти в муниципии Кагул, нами был проведён опрос местных жителей. В категорию опрашиваемых входили лица старше 18 лет. По форме контакта опрос являлся свободным, по месту жительства (г. Кагул). Обработка данных произведена математическими методами с применением специальных программ и инструментов анализа данных.

В опросе приняли участие 107 респондентов. Из них 71% женщин и 29% мужчин.

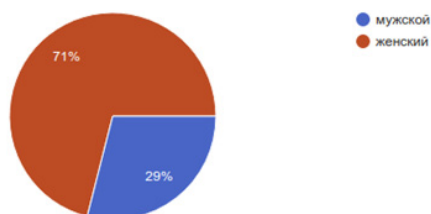


Диаграмма 1. Качественный состав опрошенных по половой принадлежности.
Составлена автором на базе данных проведённого опроса.

45.8% опрошенных представляет коренную часть населения (лица, родившиеся в данном населённом пункте), 36.4% проживает в муниципии более 20 лет, большую часть оставшихся составляют лица, проживающие на территории муниципия до 10 и до 20 лет соответственно, и лишь небольшой группой выступают те респонденты, кто переехал в муниципий относительно недавно и проживает на его территории не более 5 лет.

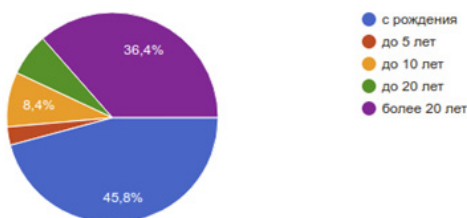


Диаграмма 2. Качественный состав опрошенных по возрастным категориям.
Составлена автором на базе данных проведённого опроса.

Большая часть опрошенных представляет из себя трудоустроенное население, либо индивидуумов, занимающихся предпринимательской деятельностью, т.е. платёжеспособные, активные люди.

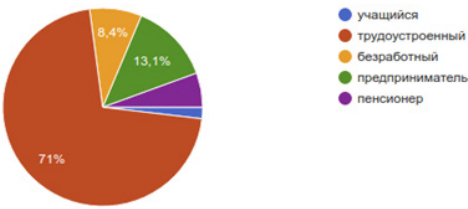


Диаграмма 3 Качественный состав опрошенных по социально-профессиональной принадлежности.

Составлена автором на базе полученных данных опроса.

Большая часть опрошенных (график ниже) посещает мероприятия один, два раза в год, что следует из графика распределения результатов ответа на прямой вопрос о посещении (0 - не участвует, 1 - 1 раз в год, 2 - 1 раз в 6 месяцев и т. д). При этом следует отметить, что некоторая часть опрошенных посещает организуемые мероприятия на постоянной основе, что может говорить об их близости (приближённости) к органам местной публичной власти, а значит и об определённой ангажированности.



Диаграмма 4. Распределение результатов участия в мероприятиях муниципия.
Составлена автором на базе полученных данных опроса.

Подсчёт медианы показателя по социопрофессиональной группе показал, что трудоустроенная часть населения посещает мероприятия чаще безработных и предпринимателей.

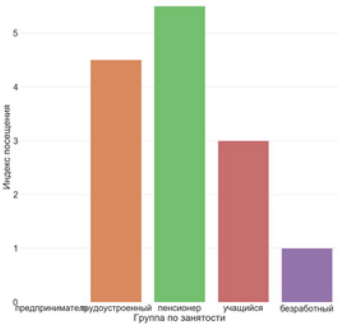


Диаграмма 5. Показатели индекса посещения в социально-профессиональных группах.
Составлена автором на базе полученных данных опроса.

При рассмотрении медианы индекса по группам занятости населения можно отметить, что наименьшая оценка качества мероприятий, организуемых местным органом публичного управления, получена от предпринимателей, что скорее всего объясняется возможностями данной группы путешествовать, бывать за границей, посещать деловые и массовые мероприятия мировой величины - наличием более широкого кругозора в данной области.

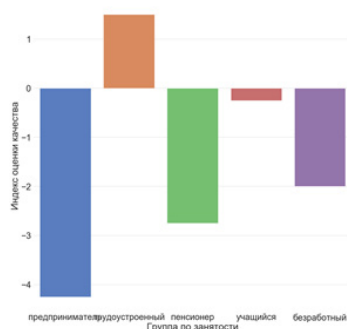


Диаграмма 6. Показатели индекса оценки качества в социально-профессиональных группах. Составлена автором на базе полученных данных опроса.

Подсчёт медианы индекса PR сопровождения муниципальных мероприятий дал отрицательное значение индекса, равное -2 при диапазоне возможных результатов -4/+4.



Диаграмма 7. Распределение результатов индекса PR сопровождения мероприятий. Составлена автором на базе полученных данных опроса.

Также анализ данных показал, что чем выше индекс PR, тем выше показатель посещения.

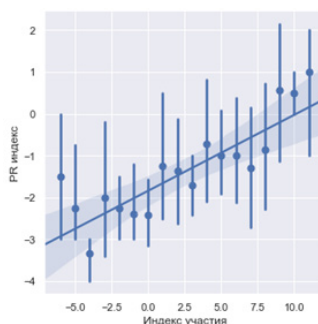


Диаграмма 8. Корреляция индексов PR и участия с демонстрацией их линейной зависимости и отклонений.

Составлена автором на базе полученных данных опроса.

И наоборот, чем ниже индекс PR, тем ниже оценивается качество проведённых мероприятий.

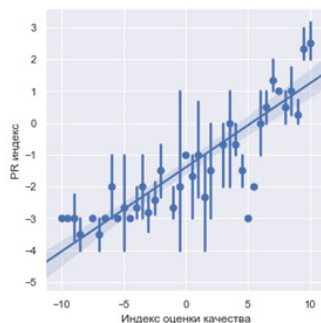


Диаграмма 9. Корреляция индексов PR и участия с демонстрацией их линейной зависимости и отклонений.

Составлена автором на базе полученных данных опроса.

Интересными с точки зрения исследователя оказались результаты анализа, составляющие индекс оценки качества, когда оказалось, что участники мероприятий, проводимых местной публичной администрацией, относятся к технической составляющей не столь критично. И такие дорогие составляющие организации массовых мероприятий, как сцена, оборудование для звукового и светового сопровождения у участников опроса не вызывает критики и большинство опрошенных считает их уровень хорошим.

Исследование результатов показало, что немалое влияние на индекс качества проводимых мероприятий оказывают ощущения чистоты и комфорта. При этом подавляющее большинство респондентов считают, что качество проводимых муниципальными властями мероприятий за последние 10 лет улучшилось.

В будущем своё предпочтение респонденты отдают традиционным празднованиям, организуемым местной публичной властью.

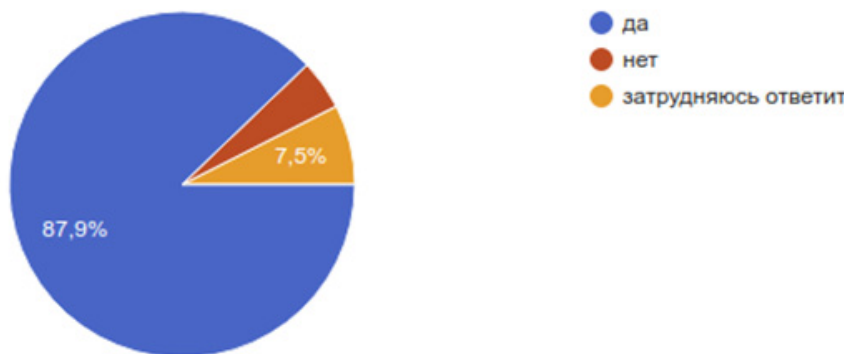


Диаграмма 10. Результаты ответов о желании посещать традиционные мероприятия в будущем.

Составлена автором на базе полученных данных опроса.

Планы посещать национальные праздники, которые проводит муниципальная власть уже не столь однозначны. А официальные (публичные) мероприятия, проходящие на территории муниципия, ещё менее интересны опрошенным, и лишь одна треть из них планирует посещать официальные мероприятия в будущем.

Низкий интерес опрошенных к официальным мероприятиям можно объяснить не только качественной стороной проводимых мероприятий и форматом подачи информации в рамках проводимых мероприятий, но, как оказалось, и местом проведения.

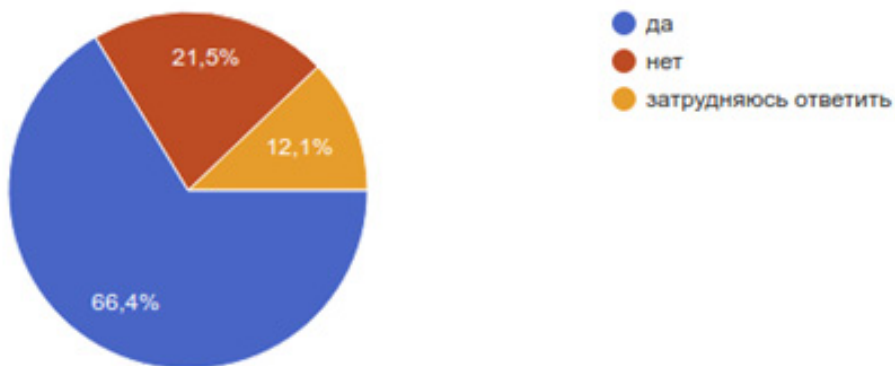


Диаграмма 11. Результаты ответов о желании посещать национальные мероприятия в будущем.

Составлена автором на базе полученных данных опроса.

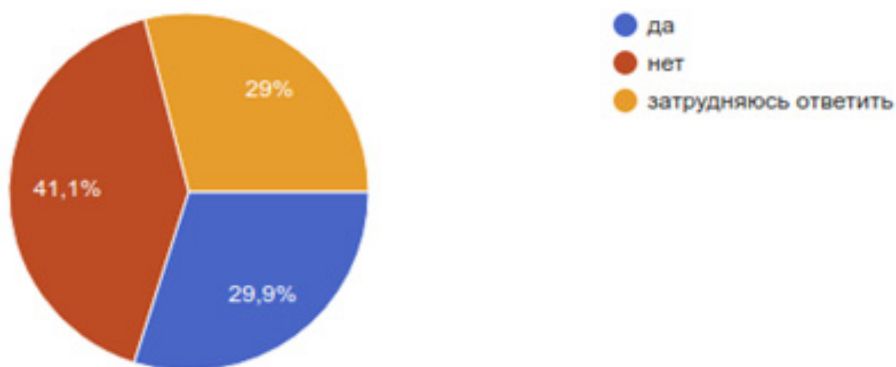


Диаграмма 12. Результаты ответов о желании посещать официальные мероприятия в будущем.

Составлена автором на базе полученных данных опроса.

В большинстве своём официальные мероприятия проводятся в зале заседаний примэрии муниципия, когда как большая часть участников высказалась о том, что наиболее приемлемым местом проведения официальных мероприятий является зал Дворца культуры.

В то же время результаты опроса показали, что орган местной публичной власти правильно подбирает место проведения мероприятий в случае, когда выступает организатором массовых событий и фестивалей, большая часть которых проводится на площади Хоры и площади Независимости.

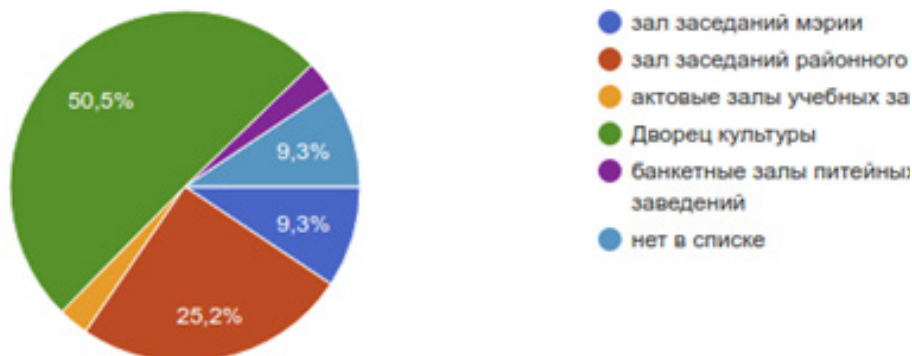


Диаграмма 13 Предпочтения опрошенных к месту проведения публичных мероприятий. Составлена автором на базе полученных данных опроса.

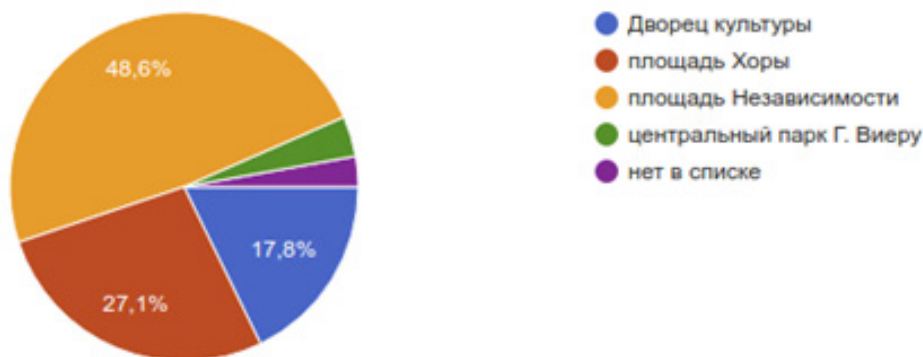


Диаграмма 14. Предпочтения опрошенных к месту проведения культурно-массовых мероприятий.

Составлена автором на базе полученных данных опроса.

Из анализа также следует, что для повышения качества ивент-услуг необходимо, в первую очередь, усовершенствовать ивент-инфраструктуру и улучшить организационную составляющую, так как комфорт и чистота более важны для жителей-участников проводимых мероприятий, нежели качество технического оснащения и оформления сцены.

Из анализа также следует, что наиболее слабой стороной в проводимых мероприятиях является PR составляющая. Низкая работа в области связи с общественностью отмечается как в части оповещения и уведомления жителей муниципия, так и в части освещения событий и информационного пост-сопровождения мероприятия.

Общий анализ организации и проведения событий примэрии муниципия показал: в штатном расписании отсутствуют такие единицы как ивент-менеджер, пиар-менеджер, которые бы отвечали за реализацию проекта мероприятия, а за реализацию проведения мероприятий местной администрации ответственным назначают в большинстве случаев заместителя примара, являющегося, как правило, политической фигурой, но не специалистом в конкретной области; в действующем законодательстве отсутствуют нормы, предписывающие обязательное создание отделов ивент-менеджмента; законодательство РМ не предъявляет требований к срокам подготовки мероприятий местными органами власти, система санкций также отсутствует, тем самым закон оставляет местным функционерам свободу для халатного исполнения своих обязанностей в части планирования, организации и проведения мероприятий, а, следовательно, и халатное расходование средств, выделенных под нужды определённого мероприятия; методологические рекомендации и требования к форме планирования и организации событий представителями органов МПУ также отсутствуют, что ведёт к отсутствию системности подхода в процессах, порождаемых их организацией и проведением; единого системного подхода в части предъявления требований к качеству организуемых событий, законодатель также не предусмотрел; инструменты и методология, позволяющие производить количественные измерения успешности/провальности мероприятий отсутствуют.

Применение инструментов, предлагаемых ивент-менеджментом, позволит провести оптимизацию расходов на проведение мероприятий, повысить авторитетность публичных органов в глазах общественности, улучшить взаимосвязь между жителями и органом МПУ, а также повысить интерес и вовлеченность населения к деятельности органа МПУ.

Одним из ключевых вопросов в процессе интеграции ивент-менеджмента выступает вопрос о выборе модели организации ивент-менеджмента. Ввиду того, что данная управленческая отрасль является относительно молодой на сегодняшний день исследователи и специалисты в области ивент-менеджмента все ещё не пришли к единому общему подходу к организации ивент-менеджмента. Нужно отметить, что такие попытки предпринимаются и в настоящее время, но пока безрезультатно. Рассмотрим наиболее часто упоминаемые в научной и отраслевой литературе подходы к организации ивент-менеджмента.

Схема жизненных циклов Голдблатта делит событие на пять базовых этапов: исследование - определяется потребность и целесообразность организации события, желания и ожидания; разработка - поиск идей, оценка и анализ, проверка на соответствие требованиям мероприятия; планирование - самый длительный и наиболее сложный этап, представляет собой процесс планирования на основе исследований и проектных процедур, где время, пространство и темпы используются для того, чтобы определить как возможно лучше использовать ресурсы; координация - выполнение плана, решение вопросов по ходу выполнения плана; оценка - подведение итогов и оценивание эффективности осуществлённой работы, достижения целей и так далее, может осуществляться в различных формах на каждом этапе реализации [2, с. 2-9].

Подход, изложенный У. Хальцбауром, Э. Йеттингером, Р. Мозером, М. Целлером базируется на принципах проект-менеджмента. Подготовка события (ивента) рассматривается как проект. При этом каждое мероприятие является отдельным проектом, даже когда это мероприятие можно классифицировать, как периодическое (повторяемое). Проект считается успешно завершённым, когда все его цели достигнуты, сам проект - это комплекс действий, требуемых для создания качественного и эффективного ивента, он начинается задолго до начала мероприятия и завершается не одновременно с его окончанием, а после завершения всех необходимых запланированных действий, называемых некоторыми исследователями пост-ивентом [8, с. 191-229]. Фреймворк делит проект на фазы и вехи, сопоставимые по смыслу с понятиями “этап” и “задача” соответственно.

Модель организации ЕМВОК (Event Management Body of Knowledge) рассматривает структуры процессов ивент-менеджмента и содержит систематизированное описание областей знаний. ЕМВОК представляет деятельность по организации и проведению мероприятия, как совокупность отдельных компонентов логически связанных между собой с течением времени, что способствует лучшему пониманию инфраструктуры для получения информации и возможности улучшения [1].

Фреймворк референтной модели ивент-менеджмента (Reference Model Framework for Event Management) подразумевает деление ивента на 5 блоков, где каждый блок доводится до пошаговой детализации бизнес-событий, процессов и моделей, описываемых в нотации eEPC. [5, с. 38-57].

Более детальное изучение и анализ различных моделей жизненного цикла ивент-менеджмента позволяет сделать несколько противоположный вывод о том, что, несмотря на терминологические различия и разные названия этапов всех упомянутых моделей, ряд их общих черт сводится к базовой схеме Дж. Голдблатта, что справедливо демонстрируют в своём исследовании „Event-менеджмент: обзор и систематизация подходов к организации мероприятий” Ермаков С. Г., Макаренко Ю. А., Соколов Н. Е. [7, с. 140-148]. Результатом работы указанных авторов является сравнительная таблица различных моделей ивент-менеджмента, указывающая на общность наиболее известных моделей ивент-менеджмента и возможность сведения их всех со схемой Дж. Голдблатта.

Нужно отметить, что из описанных выше наиболее подробно и ясно разделяет организацию ивента на области знаний (сферу ответственности) ЕМВОК, что, по нашему мнению, должно благоприятно влиять на систематизацию подхода к разделению на команды и распределение обязанностей между ними в рамках организации ивента события. Подход фреймворка референтной модели, в свою очередь, является наиболее подробным в части контроля процессов, что можно расценивать одновременно в качестве положительной и отрицательной стороны, так как в соответствии с таким подходом времени, на исследование и планирование будет затрачено больше.

Несмотря на всю простоту и несовершенство, относительно „конкурентных моделей”, наиболее целесообразным к использованию в ивент-менеджменте местных органов публичного управления нам представляется подход, базирующийся на проект-менеджменте. Такое видение обусловлено тем, что местный орган публичного управления не является специализированным ивент-агентством, не обладает квалифицированными в данной области кадровыми ресурсами, сопоставимыми даже с самым небольшим ивент-агентством, а проект-ме-

неджмент подход является достаточно универсальной, хорошо себя зарекомендовавшей систематизацией управления, опыт и знания которого могут быть использованы в других областях, характеризуется простотой обучения в условиях, ограниченных: временем, кадровыми ресурсами и специалистами в ивент-менеджменте. При этом, опыт других подходов систематизации процессов ивент-менеджмента может быть использован в качестве дополнительного источника знаний и повышения квалификации сотрудников, наиболее часто участвующих в командах по организации мероприятий.

Полученная в рамках опроса и анализа общественного мнения корреляция пар показателей „PR-качество”, „PR-посещение” даёт нам право говорить о линейной регрессии. Следовательно наличие одного из значений пары даёт возможность достаточно точно вывести другой - в рамках его отсутствия. Данная закономерность, в совокупности с определёнными данными возможно может быть использована в качестве фундамента для построения системы оценки качества проводимых мероприятий и требует дальнейших исследований.

Органы местной публичной власти муниципия Кагул в части организации специальных событий несомненно находятся в точке близкой к нулю. А потому, вопрос повышения качества организации ивент-менеджмента в публичной сфере, как и вопросы разработки рекомендаций для повышения качества организуемых мероприятий в современных реалиях Республики Молдова, это в первую очередь, вопрос об интеграции методологий ивент-менеджмента вообще.

Следует отметить важность постановки вопроса о пересмотре концепций устоявшихся периодических массовых мероприятий с точки зрения целей и задач, которые данные мероприятия преследуют, целесообразности их существования, а также оптимизации существующего листинга мероприятий в пользу качества действительно актуальных, перспективных и концептуальных мероприятий, способных приносить реальную прибыль местной административной единице за счёт повышения притока туристов, повышения товарооборота от туризма в целом, повышения узнаваемости населённого пункта целевой аудиторией с целью повышения притока экономических ресурсов.

Развитие ивент-менеджмента невозможно в отсутствии необходимой инфраструктуры, а потому государству необходимо ввести систему стимулирования развития гостиничного и ресторанного сектора, а также разработать общегосударственный план концессионирования дворцов и домов культуры для преобразования в концерт-холлы и креативные зоны, всячески способствовать появлению любых видов академических площадок - инкубаторов концептуального искусства традиционной и культурной направленности, и вообще всего, что способно дать новую современную интерпретацию молдавской культуре, искусству и традициям, новый взгляд на государство и его города, новый подход к самоосознанию самих себя.

Выводы и рекомендации по повышению качества проведения мероприятий органами местного публичного управления:

- инициировать интеграцию методологий ивент-менеджмента в публичную сферу;
- разработать подзаконные акты, предусматривающие требования о создании органами местной публичной власти отдела ивент-менеджмента, PR и маркетинга;
- выбрать подходящую модель организации ивент-менеджмента - нами рекомендуется проектно-ориентированная модель Хальцбаура (европейской школы), которая базируется на принципах проект-менеджмента. Где подготовка события (ивента) рассматривается как проект. А сам проект - это комплекс действий, требуемых для создания качественного и эффективного ивента;
- сформировать минимальные требования к организации ивент-событий на базе выбранной модели - должны содержаться минимальные сроки, предъявляемые к планированию; формат отчетности; требования к применению технологий и работе со СМИ;
- пересмотреть закон о местном публичном управлении в части делегирования полномочий примаром руководителю ивент-проекта - руководитель проекта мероприятия в рамках разработки и исполнения проекта должен обладать правом напрямую давать указания вышестоящим и равным в повседневной деятельности лицам, будь то начальники подразделений, отделов или заместители примара;

- ввести в требования соответствия правилам ивент-маркетинга - любое мероприятие не должно быть убыточным, ивент-проект должен изначально наделяться инструментом для измерения его окупаемости - это не всегда оплата за участие (в рамках проведения технологической конференции с выпускниками лицеев - это например то, на сколько больше студентов в этом году поступит в местный колледж на факультет информационных технологий);

- уполномочить местные публичные органы провести пересмотр списка проводимых мероприятий, актуализировать его, оптимизировать, исходя из критериев целесообразности и рентабельности;

- стимулировать развитие в областях, сопутствующих ивент-менеджменту: ивент-маркетинг и PR;

- стимулировать улучшение сопутствующей ивент-менеджменту инфраструктуры - концерт-холлы, выставочные залы, площадки диалога, креативные и конференц-пространства, гостиницы и hostels; распределять зрительские аудитории на зоны во время проведения массовых мероприятий с целью повышения посещаемости различными категориями граждан.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Event Management Body of Knowledge. În: <https://www.embok.org/index.php/domains-page> (accesat pe 3 noiembrie 2018).

2. Goldblatt J. A Future for Event Management: The Analysis of Major Trends Impacting the Emerging Profession. Events Beyond 2000: Setting the Agenda Proceedings of Conference on Event Evaluation, Research and Education, 2000, p. 9.

3. Goldblatt J. Special Events. A new generation and the next frontier: ed. a 6-th, Hoboken: John Wiley and Sons, 2010, 535 p.

4. Official website of the Event Management Body of Knowledge. În: <https://embok.org> (accesat pe 3 noiembrie 2018).

5. Thomas O., Hermes B., Loos P. Reference model-based event management. International Journal of Event Management Research Volume 4, Number 1, 2008, p. 38-57.

6. Анисимова Т. Пиар, PR и связи с общественностью. Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 2, №3 (19) 2013, с. 221-228.

7. Ермаков С., Макаренко Ю., Соколов Н. Event-менеджмент: обзор и систематизация подходов к организации мероприятий, Управленческое консультирование №9 2017, с. 140-148.

8. Хальцбаур У., Йеттингер Э., Кнаусе Б., Мозер Р., Целлер М., (перевод с нем. Т. Фоминой), Event-менеджмент. Москва: Эксмо, 2007, 384 с.

9. Шумович А. Великолепные мероприятия: технологии и практика event management. Москва: Манн, Иванов и Фербер, 2006, 311 с.

IMPLICAREA FEMEILOR ÎN PROIECTE LOCALE PENTRU DEZVOLTAREA DURABILĂ A COMUNITĂȚII

*Nina TROFIMENCO,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The article reflects the issues related to the social processes taking place in the Moldovan society for the promotion of gender equality. The participation of women at the local level in the process of sustainable development is directly proportional to the level of awareness of the need to empower women and measures taken by public authorities. The study contains an analysis of a survey of women's participation in the city of Cimislia, Republic of Moldova.

Keywords: *public administration, gender equality, politics, attitude, authority, status, woman.*

Transformările sociale și economice ale secolului trecut au condus nu doar la asumarea de către femei a rolurilor economice, prin împărțirea pieței muncii cu bărbații, dar și la însușirea de către acestea a unor roluri sociale noi.

Într-o societate dezvoltată, genul cu care se naște cineva, nu ar trebui să influențeze demnitatea și calitatea vieții persoanei. Populația Republicii Moldova, conform Biroului de Statistică din Moldova, constituia la 1 ianuarie 2018 52% femei, iar 48%, respectiv, bărbați.

În ultimii ani tot mai des se discută despre necesitatea asigurării egalității de gen într-o societate, care pretinde ambiția unei democrații veritabile, în care fiecare cetățean, femeie sau bărbat, să fie protejat în egală măsură. Iar drepturile omului să i se asigure fiecăruia conform legii fundamentale - Constituției Republicii Moldova.

Guvernarea locală are posibilitatea să asigure prima acest lucru, datorită aflării proxime față de cetățeni. Acest lucru se confirmă și în „Declarația Universală cu privire la Guvernarea Locală” a IULA (International Union of Local Authorities - Uniunea Internațională a Autorităților Locale), adoptată în noiembrie 1998, articolul 10 al căreia afirmă: „Administrația publică locală este într-o poziție unică de a contribui la lupta globală pentru asigurarea egalității de gen și poate avea un impact major asupra situației femeilor și statutului egalității de gen din întreaga lume ...” [9] Respectarea dreptului fundamental de egalitate între bărbați și femei constituie o condiție nu doar obligatorie, dar și vitală pentru sustenabilitatea unei guvernări locale democratice, care ar duce la prosperarea cetățenilor și dezvoltarea comunităților în Republica Moldova. O activitate a autorităților APL nu poate fi considerată reușită, dacă nu acordă suficient de multă atenție atât asigurării egalității de gen, în general, cât și proceselor de abilitare a femeilor, în particular.

Nu în ultimul rând, vrem să amintim că țara noastră a semnat Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, unde, în Capitolul 4 „Ocuparea forței de muncă, politica socială și asigurarea oportunităților egale”, în Articolul 32, punctul „f” se obligă să: „asigure oportunități egale cu scopul consolidării egalității dintre genuri și asigurării oportunităților egale dintre femei și bărbați, precum și combaterea discriminării din orice fel de motive” [4].

Cadrul normativ care formează baza politicilor în domeniul egalității de gen din Republica Moldova a fost elaborat în conformitate cu documentele internaționale de referință, la care statul este parte: Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948), Convenția asupra drepturilor politice ale femeii (1952), Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (1966), Convenția cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei (1979), Declarația și Platforma de Acțiune de la Beijing (1995), convențiile relevante ale Organizației Internaționale a Muncii, Obiectivele de dezvoltare durabilă. La Summitul privind Dezvoltarea Durabilă din 25 septembrie 2015, statele-membre ale Organizației Națiunilor Unite (în continuare – ONU) au adoptat Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030, care include un set de 17 Obiective de dezvoltare durabilă

pentru a pune capăt sărăciei, a lupta cu inegalitatea și injustiția și a soluționa problemele ce țin de schimbările climatice până în anul 2030. Obiectivul 5 se referă în mod explicit la dimensiunea de gen, iar celelalte includ transversal perspectiva de gen în domenii precum sărăcia, sănătatea, schimbările climatice, infrastructura, securitatea alimentară, ocuparea forței de muncă, gestionarea durabilă a resurselor naturale, creșterea economică, accesul la justiție.

Obiectivele generale ale Strategiei sunt:

- a) asigurarea abordării complexe a egalității între femei și bărbați;
- b) fortificarea mecanismului instituțional de asigurare a egalității între femei și barbate;
- c) combaterea stereotipurilor în societate și promovarea comunicării nonviolente;
- d) promovarea egalității de gen în sectorul de securitate și apărare;
- e) integrarea bugetării sensibile la dimensiunea de gen în procesul de elaborare a programelor bugetare.

Astfel, ca rezultat al existenței barierelor de diferit tip, femeile din Republica Moldova sunt subreprezentate la nivelul pozițiilor la care se iau decizii-cheie privind evoluția economică și socială a țării, deși ele alcătuiesc peste jumătate din populația țării (52,2%). În linii generale, legislația Republicii Moldova corespunde standardelor internaționale, însă în cadrul analizei de gen a legislației Republicii Moldova, realizate cu asistența proiectului UNIFEM (Fondul Națiunilor Unite pentru Femei) „Promovarea egalității gender prin legislație” au fost depistate lacune nu numai de ordin normativ, dar și în ce privește respectarea acestor norme.

În Republica Moldova, PNUD lucrează și implementează un șir de proiecte pentru a susține țara în realizarea angajamentelor asumate privind egalitatea de gen. Un accent deosebit este pus pe promovarea unor măsuri care oferă mai multe oportunități femeilor de participare la procesul de luare a deciziilor, mai multe șanse de angajare și ocuparea pozițiilor de conducere în sectorul privat.

Potențialul femeilor, exprimat prin capitalul intelectual, profesional, social-economic, reprezintă resurse importante care pot fi mobilizate pentru construcția unei cariere politice de succes [9]. Totodată, abilitățile creative ale femeilor în luarea deciziilor, felul diferit de cel al bărbaților în perceperea, aprecierea situațiilor și rezolvarea problemelor constituie elemente importante în asigurarea unei democrații funcționale și dezvoltări durabile armonioase.

Cele mai multe femei cu un nivel înalt de instruire sunt concentrate în mediul urban - 64,5%, proporția acestora fiind cu circa 1/3 mai mare față de mediul rural (35,5%) [10]. Aceasta reiterează suplimentar asupra oportunităților mai sporite pe care le oferă mediul urban nu doar pentru integrare profesională și aplicare a cunoștințelor obținute, dar și pentru ascensiune pe treptele carierei, inclusiv cea publică și politică.

Annual, femeile constituie peste 60% dintre absolvenții instituțiilor de învățământ superior (ciclurile universitare I+II). De asemenea, acestea prezintă tendințe mai pronunțate în raport cu bărbații de a-și continua mai departe studiile. În anul 2014 acestea au constituit 56% dintre studenții doctoranzi și circa 59% dintre persoanele care studiază postdoctorat. Calitatea capitalului profesional al femeilor este reflectată prin prevalența acestora în rândul ocupațiilor cu un nivel înalt de calificare. Analiza repartiției femeilor ocupate după tipul ocupațiilor (funcții deținute/profesii exercitate conform CORM) [6] relatează asupra prevalenței acestora în rândul funcționarilor administrativi (grupa majoră 4 - 86,8% față de 13,2% bărbați) și lucrătorilor în servicii, gospodăria de locuințe și deservire comunală, comerț și asimilați (grupa majoră 5 - 74,5% față de 25,5% bărbați).

Ponderi și mai semnificative ale femeilor sunt înregistrate, de asemenea, în rândul specialiștilor cu nivel superior (grupa majoră 2 - 63,2% față de 36,8% bărbați) și specialiștilor cu nivel mediu de calificare (grupa majoră 3 - 68,1% față de 31,9% bărbați). De menționat că, în pofida unui nivel înalt de competențe profesionale deținute, femeile atestă o pondere mai redusă în rândul conducătorilor de toate nivelurile (grupa majoră 1 - 42,9% față de 57,1% bărbați [3]).

Aceasta relatează nu doar asupra unei subreprezentări a femeilor în structurile puterii cauzate de discriminări de gen bazate pe viziuni stereotipice, dar și asupra unei neglijări a capitalului uman deținut de către acestea în procesul de asigurare a dezvoltării durabile.

În urma studierii Strategiei pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova în anii 2017-2021, putem deduce următoarele măsuri de promovare a femeilor:

- a. promovarea participării femeilor la nivelul de luare a deciziilor, pentru că la nivel legislativ

a fost adoptată cota minimă de reprezentare de 40% a ambelor sexe în organele de conducere, dar nu a fost elaborat și mecanismul de realizare a acestei măsuri afirmative, care prevede poziționarea femeilor și bărbaților pe listele de candidați.

b. susținerea femeilor pe piața muncii și eliminarea discriminării salariale de gen și anume implicarea economică a femeilor în viața comunității presupune competențe, voință, raționament și, nu în ultimul rând, opțiune. Cu regret, femeile din zonele rurale sunt dezavantajate, fiindcă nu dispun de oportunități economice. De aceea abilitarea femeilor din mediul rural trebuie să constituie una din prioritățile-cheie ale politicilor publice.

c. de a acorda protecție socială și a crea politici familiale, această măsură este necesară deoarece politicile sociale în domeniul protecției familiilor cu copii stipulează prevederi explicite cu privire la dreptul egal al părinților privind acordarea concediului de îngrijire a copilului, însă principiul egalității în onorarea responsabilităților și obligațiunilor din viața de familie nu se respectă.

d. fortificarea mecanismului instituțional este determinată de stringența procesului de implementare a abordării duale a egalității de gen: integrarea dimensiunii de gen în politici și programe, pe de o parte, și asigurarea promovării egalității de gen prin conturarea acestora ca un domeniu distinct de politici publice, pe de altă parte. În acest context, consolidarea mecanismului instituțional din domeniu reprezintă garanția menținerii progreselor obținute și a setării unor noi obiective.

e. combaterea stereotipurilor în societate și comunicarea nonviolentă autoritatea de reglementare – Consiliul Coordonator al Audiovizualului – monitorizează reflectarea echitabilă de către radiodifuzori a femeilor și bărbaților doar în timpul campaniilor electorale, acest indicator fiind mai degrabă unul general, ce cuantifică doar prezența femeilor protagoniste și a femeilor surse de informații, apreciind tonalitatea știrilor în care apar acestea. Nu se analizează totuși în profunzime aceste aspecte, nu se urmărește dacă sunt respectate prevederile Codului de conduită a radiodifuzorilor, în special cele referitoare la asigurarea egalității de gen, adoptate prin decizia Consiliului Coordonator al Audiovizualului nr. 197 din 23 decembrie 2014.

f. Promovarea egalității de gen în sectorul de securitate și apărare și anume prin reprezentarea egală a femeilor și bărbaților în sectorul de securitate și apărare este garantată de prevederile constituționale și legale la nivel național. De asemenea, există instrumente și norme internaționale privind perspectiva de gen, care necesită o abordare sensibilă în contextul sectorului de securitate și apărare.

Problema cu care se confruntă actualmente pe plan gender este cum ar fi reticența instituțională și politică pentru implementarea politicilor din domeniul egalității de gen și măsurile de austeritate întreprinse de către Guvern, statutul necorespunzător misiunii al Direcției politici de asigurare a egalității între femei și bărbați din cadrul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei. O altă problemă apare la neînțelegerea și perceperea deficitară a relației dintre egalitatea de gen și bunăstarea cetățenilor și a statului, pîrghiile insuficiente de implementare a prevederilor legale și a mecanismelor instituționale în domeniul egalității de gen, lipsa măsurilor afirmative de promovare a femeilor și bărbaților în diferite domenii, fluctuația înaltă a cadrelor la nivelul ministerelor și altor autorități administrative centrale, dar și cunoștințele insuficiente ale funcționarilor publici din diferite sectoare ce ar permite abordarea complexă a egalității de gen în politicile publice, consolidarea sporadică a capacităților funcționarilor publici în domeniul egalității de gen, utilizarea redusă a datelor statistice dezagregate pe sexe în elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor și prezența stereotipurilor și prejudecăților de gen în toate sferile vieții publice și private.

Putem afirma că egalitatea de gen și împuternicirea femeilor nu sunt doar benefice pentru femei, ci și pentru familiile lor, comunități și țări/teritorii. Egalitatea de gen în cadrul administrației publice nu numai că aduce beneficii femeilor, ci întregului serviciu public și societății în ansamblu. Evidențierea drepturilor femeilor, alături de avantajele pe care participarea egală a femeilor și conducerea lor le aduce administrației publice este, prin urmare, un curs important de urmat.

Gradul de participare a femeilor din Cimișlia la inițiativele locale lansate de autoritățile publice locale. Din cercetările realizate asupra temei în cauză am dedus necesitatea studierii aprofundate a problemei la nivel local, cu scopul de a identifica barierele ce le împiedică pe femei să ia parte la inițiativele de dezvoltare durabilă în orașul Cimișlia. Acest scop a fost atins prin elaborarea

unui chestionar „Implicarea femeilor în inițiative de dezvoltare durabilă în or. Cimișlia”, în cadrul căruia au fost chestionați 103 cetățeni ai orașului.

Acest chestionar ne-a confirmat ceea ce am presupus și anume - că la nivel local există o încetinire sau chiar un soi de imobilism ce ține de implicarea femeilor în inițiative locale de dezvoltare durabilă, inițiate de către administrația publică locală.

Chestionarul cuprinde 16 întrebări, prin care am urmărit atitudinea ambelor sexe privind egalitatea de gen, stereotipurile sociale și discriminarea. Am ales ca variabile independente sexul. Astfel, respondenții s-au divizat în 30% de sex masculin și 70% de sex feminin, toți din orașul Cimișlia (Figura 1).

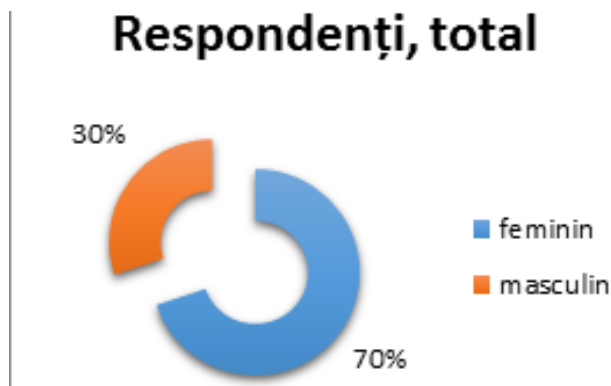


Figura 1. Profilul de gen al respondenților.

Sursa. Elaborată de autor în baza chestionarelor.

Chestionarul începe cu două întrebări de identificare a respondenților, prin intermediul cărora am urmărit pe parcursul completării chestionarelor reacția sexului feminin și celui masculin asupra întrebărilor chestionate. Astfel, s-a observat că din cei 31 de bărbați chestionați mai mult de jumătate dintre ei s-au arătat frustrați de întrebările date, considerând la general că femeile și așa au prea multe drepturi. Dintre respondenții de sex feminin, cele trecute de 50 de ani s-au arătat indifferente față de implicarea femeilor în dezvoltarea feminină, temă sensibilă fiind doar violența domestică. Adolescențele s-au arătat a fi mai informate de egalitatea de gen, iar respondentele cu vârste între 21 și 35 de ani au manifestat interes de a fi informate mai amănunțit despre măsurile de promovare a femeilor și perspectivele de implicare acestora în domeniul social, politic și economic.

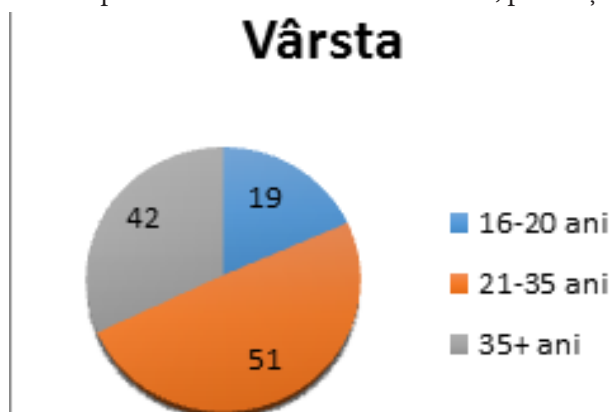


Figura 2. Gruparea respondenților pe segmente de vârstă.

Sursa. Elaborată de autor în baza chestionarelor.

Următoarea întrebare a fost formulată pentru a afla ce ocupație au respondenții într-o deducere a viziunilor lor asupra problemei de gen în funcție de ocupația acestora.

Astfel, în urma chestionării, rezultatul fiind prezentat în diagrama de mai jos (figura 3), putem observa că interes de a răspunde la acest tip de chestionar au manifestat studenții, pe locul al doilea

și al treilea s-au situat cei care au manifestat interes - angajații din sectorul public și privat, iar cel mai puțin - persoanele ce activează în cadrul unui ONG, precum și cei ce dețin afaceri proprii. Deducem, că numărul persoanelor respondente angajate în cadrul unui ONG este atât de mic din cauza ca în localitatea Cimișlia activează puține organizații nonguvernamentale.

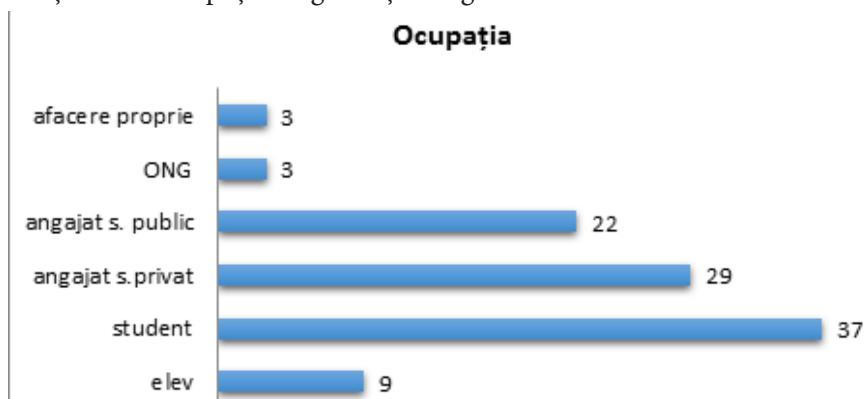


Figura 3. Ocupația persoanelor respondente.
Sursa. Elaborată de autor în baza chestionarelor.

Întrebarea a patra „Credeți că există discriminare de sex în societatea noastră?” a fost construită pentru a înțelege dacă respondenții cred sau nu că există discriminare de sex în societate. În rezultat, putem vedea din Figura nr. 4, că sexul masculin consideră într-o proporție mai mare că nu există discriminare, doi bărbați din 31 au răspuns ca nu știu și doar nouă - că există discriminare.

Cât privește sexul feminin, din 72 de repondente, 45 dintre ele au afirmat că în societate se simte discriminarea de gen, specificând că mai tare se simte la angajarea în câmpul muncii, de la salarii până la problemele cu care se confruntă femeile însărcinate la angajare etc. Zece femei au răspuns că nu simt discriminare de sex, argumentând că doar femeile ce nu au succes dau vina pe discriminare, iar 17 din 72 au afirmat că nu știu dacă este discriminare, deoarece nu-și cunosc suficient drepturile ca să înțeleagă unde le sunt încălcate. Dintre cele 17 respondente se regăsesc elevii și persoanele din sectorul privat. Cele ce au afirmat ca nu există discriminare sunt femeile din sectorul privat și un număr mic din sectorul public. Majoritatea dintre studenți atât cei de genul masculin, atât și de genul feminin, au afirmat că există discriminare de gen.

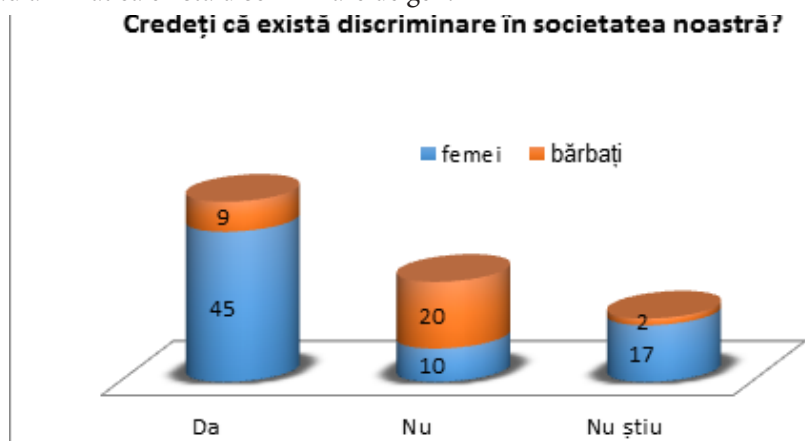


Figura 4. Percepția situațiilor de discriminare.
Sursa. Elaborată de autor în baza chestionarelor.

Prin intermediul întrebării următoare, am dorit să înțelegem dacă persoanele chestionate cred că ar trebui să aibă drepturi egale. În rezultat, 14 bărbați din 31 consideră că este o normalitate să existe drepturi egale între persoanele de gen opus, afirmând că secolul al XXI-lea este secolul femeilor, căci

femeile își asumă răspundere mai mare ce ține de copii, iar criza economică și datele statistice ce tin de migrație, dovedește că femeile își asumă într-un număr mai mare responsabilitatea. Șapte bărbați au răspuns negativ, susținând că în societate fiecare persoană își are rolul său și femeia nu trebuie să uite care îi este predestinația, iar dacă ar exista drepturi egale, femeile ar uita de familie și copii. Cât privește de sexul feminin, 65 din 72 de respondenți conform (fig. 5) au răspuns ferm că, da, este o obligație a statului să asigure drepturi egale între femei și bărbați, cinci femei au răspuns că nu sunt sigure că este necesar să fie drepturi egale, iar trei au răspuns că drepturile egale nu sunt o necesitate, că rolul femeii este de a avea grijă de familie, dar nu de a irosi timpul cu lupta între sexe.

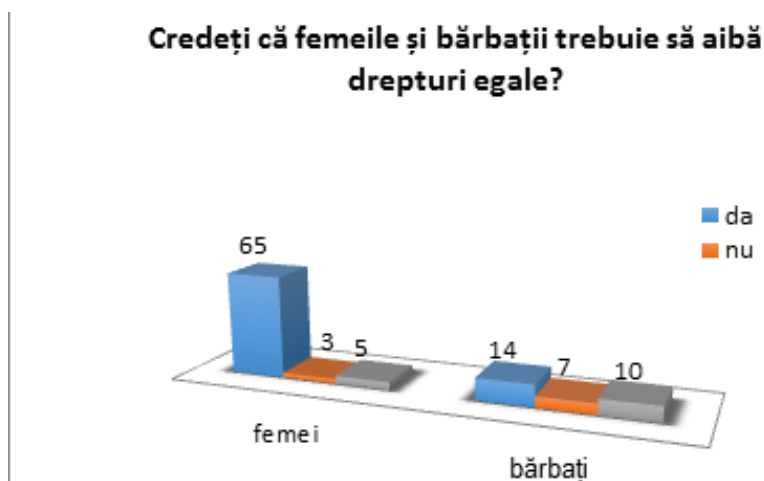


Figura 5. Percepția asupra egalității de gen.

Sursa. Elaborată de autor în baza chestionarelor.

La întrebarea cu numărul șase „Credeți ca mass-media și societatea civilă promovează suficient principiul egalității de șanse și tratament între femei și bărbați?”, respondenții au răspuns că mass-media informează insuficient populația despre problema gender, 52 din 103 respondenți (Figura 6) au răspuns că nu informează suficient, iar 18 dintre ei au răspuns că nu știu. De aici putem deduce că una dintre problemele cu care se confruntă populația pe segmentul gender, este informarea insuficientă. Cât privește societatea civilă, 47 de respondenți au afirmat că nu știu în ce măsură informează și asigură în societatea civilă principiul egalității de șanse, explicând că în orașul Cimișlia, în general, nu se cunoște ca cineva să se ocupe de promovarea drepturilor de gen. Douăzeci și șase de persoane au răspuns că nu promovează suficient și doar 30 au răspuns afirmativ.

La următoarea întrebare „Cunoașteți instituții, organizații sau fundații care au ca scop promovarea egalității de gen între femei/bărbați? Dați exemple.” din 103 respondenți au răspuns că nu cunosc 62 de persoane, iar cei 41 care au răspuns că cunosc, au enumerat următoarele organizații: PNUD, UN WOMEN, Promo-LEX și Centrul de Drept al Femeilor. Din respondenții care au răspuns că cunosc, s-au regăsit angajații din cadrul administrației publice, ONG și câțiva dintre studenți.

Întrebarea cu numărul opt a fost formulată cu scopul de a afla dacă printre respondenți se află persoane care au participat la acțiuni de dezvoltare durabilă în cadrul comunității. Răspunsul a fost unul așteptat, femeile nu au participat la acțiuni de dezvoltare, doar o singură respondentă care a deschis o afacere proprie și activează în cadrul Incubatorului de Afaceri Cimișlia, a participat și a câștigat un proiect prin care a avut posibilitatea să deschidă o școală de engleză. În rest, respondenții nu au participat la acțiuni de dezvoltare sau, după cum afirmă ei, nu cunosc care anume acțiuni sunt pentru dezvoltarea comunității.

Următoarele două întrebări au fost elaborate cu scopul de a afla dacă, în viziunea respondenților, este posibilă dezvoltarea durabilă fără implicarea femeilor în inițiative de dezvoltare și care după părerea lor, sunt beneficiile implicării femeilor. Diagramele 7 și 8 ne arată câți dintre respondenți

cred că este posibilă dezvoltarea comunității fără implicarea femeilor, iar cei ce au răspuns că nu este posibil, au argumentat la general care sunt beneficiile implicării femeilor după, părerea lor. Rezultatele sunt indicate în figurile de mai jos.

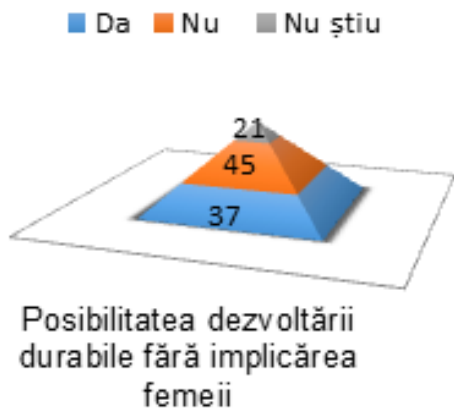


Fig. 7.

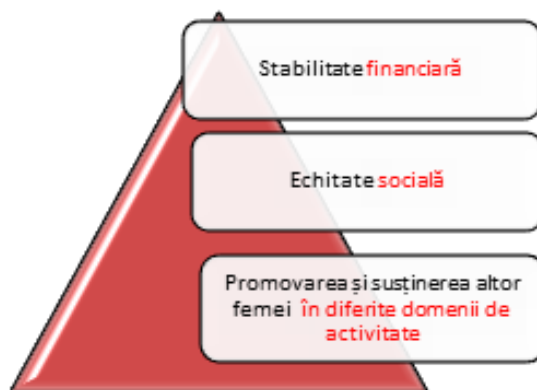


Fig. 8.

Întrebarea numărul 11 a fost elaborată pentru a vedea dacă în orașul Cimișlia antreprenoriatul feminin poate fi considerat un potențial de dezvoltare durabilă. În urma chestionării, spre uimirea noastră, respondenții au răspuns unanim ca „da”, în general, antreprenoriatul, și nu doar cel feminin, este o soluție pentru dezvoltarea comunității. Întreprinderile mici și mijlocii sunt o forță economică, iar dacă femeile, în special, ar fi susținute în acest domeniu, cu siguranță, ar fi mai ușor atât pentru familii cât și pentru întreaga comunitate, reducând considerabil migrația în masă.

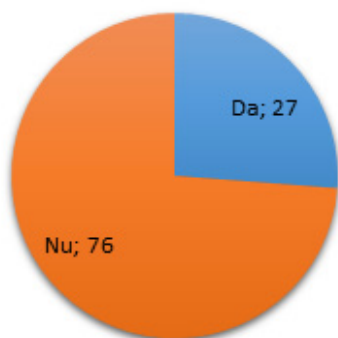
La întrebarea „Ce acțiuni ar trebui să întreprindă administrația locală pentru ca femeile să se implice activ în inițiative de dezvoltare durabilă?”, respondenții au lansat următoarele propuneri:

- să fie identificate barierele ce există în calea participării și productivității femeilor;
- administrația locală să lanseze inițiative de dezvoltare durabilă;
- femeile să fie informate privind acțiunile de dezvoltare și care este impactul asupra comunității a implicării lor în aceste acțiuni;
- să sporească numărul femeilor în funcții decizionale;
- să elaboreze o strategie locală întru combaterea discriminării de gen;
- să încurajeze tinerii să participe la activități civice;
- să promoveze la nivel local istoriile femeilor de succes din oraș etc.

La întrebarea 13 „De ce este necesară asigurarea participării echilibrate a femeilor și a bărbaților la viața politică și cea obștească?”, respondenții au răspuns că, dacă va fi asigurată participarea echilibrată a femeilor și a bărbaților, aceștia vor avea de câștigat și anume pentru că:

- se va întări capacitatea de concurență a țării la nivel internațional: statul nu-și poate permite luxul de a ignora sau subaprecia în continuare potențialul unuia dintre genuri, în particular a femeilor, în diverse domenii ale vieții;
- se va îmbunătăți calitatea vieții cetățenilor țării în urma eliminării tuturor formelor de discriminare și violență în bază de gen: s-ar îmbunătăți sănătatea fizică și psihică a femeilor și bărbaților, ar crește longevitatea bărbaților; ar scădea numărul divorțurilor, ar crește o generație de copii armonios dezvoltați etc.;
- și nu în ultimul rând, realizarea egalității bărbaților și femeilor reprezintă unul din mijloacele eficiente de combatere a sărăciei și stimulării dezvoltării: reorientarea resurselor umane și financiare cheltuite pentru combaterea violenței domestice spre programe de dezvoltare.

Chestionarea am continuat-o cu întrebarea următoare: „În mediul familial ați avut posibilitatea să discutați în mod serios despre egalitatea dintre femei și bărbați? La ce concluzie ați ajuns?” În diagrama nr. 9, am arătat numărul respondenților care au discutat despre această problemă și la ce concluzii au ajuns. La concluzii am indicat patru care s-au regăsit în majoritatea răspunsurilor.



Concluzii

- Fiecare persoană își are rolul și locul în viață, femeia trebuie să-și cunoască locul.
- Cine este capul casei aceal și conduce (în majoritatea cazurilor este bărbatul).
- Femeia nu trebuie să-și piardă timpul cu căutatul drepturilor, acestea au fost inventate tot de femei ca să aibă motiv de ceartă.
- Ca să fie bine în familie femeia, trebuie respectată și de conlucrat umăr la umăr ca să fie armonie.

Fig. 9.

La întrebarea „Care credeți că este cauza discriminării/inegalității de șanse între femei și bărbați pe piața muncii?”, respondenții au răspuns conform diagramei de mai jos. Din răspunsurile date putem concluziona că cea mai mare cauză a discriminării de șanse pe piața muncii este presupunerea că prin natura lor, femeile nu pot fi egale cu bărbații, aceasta din urmă conducând la discriminare salarială și nu doar.

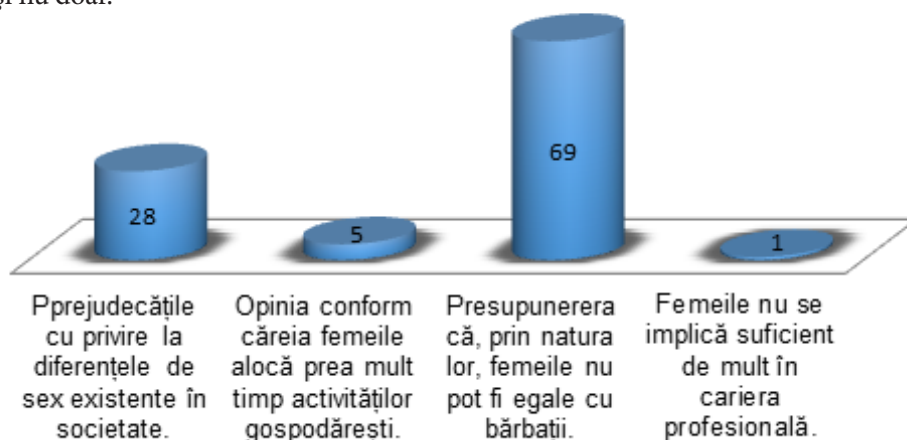


Fig. 10.

Chestionarul l-am încheiat cu o întrebare generală: „Care este atitudinea dumneavoastră în momentul în care sesizați o situație discriminatorie?”, prin care am dorit să aflăm ce atitudine au respondenții când văd o situație de discriminare. Răspunsurile au fost pozitive, majoritatea a răspuns că intervin când este cazul, mai ales în ceea ce privește situațiile de discriminare domestică. Unii au răspuns că nu pot face nimic, pentru că nu cunosc unde se pot adresa, dacă și se dresază, nu se întreprind măsuri pentru soluționarea problemelor.

La finele chestionării putem afirma că metoda de cercetare în cauză ne-a permis să ne atingem obiectivul inițial și anume - identificarea barierelor cu care se confruntă femeile din orașul Cimișlia ce țin de inițiativele de dezvoltare locală. În rezultat, pe lângă datele relatate în descrierea chestionarului, putem afirma că în orașul Cimișlia este o temă uitată ce ține de problema gender. Datele statistice gender se folosesc doar la scrierea proiectelor, locuitorii din localitate nu sunt bine informați nici despre dezvoltarea durabilă, nici despre posibilitățile de implicare a acestora în dezvoltarea locală. La nivel local nu se regăsește nicio un proiect sau o inițiativă locală prin care ar spori gradul de implicare a femeii. Nici prevederile legale nu se respectă cu strictețe, în localitate nu activează unitatea gender, care ar trebui să fie îndeplinită de către secretarul consiliului local.

Problemele de inegalitate trebuie să fie combătute pentru a susține femeile în acțiunile lor de implicare în viața economică, politică, nu doar cea socială este posibil cu existența angajamentelor internaționale în domeniu și a recomandărilor comitetelor specializate oferite în baza tratatelor ratificate. Avem suportul din partea organizațiilor internaționale, precum și setul de indicatori sensibili la dimensiunea de gen adaptați pentru cele mai relevante sectoare, inițierea procesului

de armonizare a legislației naționale la aquis-ul comunitar și suntem datori să realizăm dezideratul sporirii implicării femeilor în viața sociopolitică. Avem certitudinea, că viața unei comunități trebuie să devină inimaginabilă fără participarea și implicarea plenară a femeilor din localitate, dar, mai ales, a reprezentantelor APL.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale member [accesat la 10.12.2018]. Disponibil: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>
2. Adoptarea Agendei 2030 la dezvoltarea durabilă în contextul Republicii Moldova [accesat 11.10.2018]. Disponibil: http://md.one.un.org/content/dam/unct/moldova/docs/pub/Targets_UNU_RO.pdf
3. BNS. Populația ocupată, după ocupații, nivel de instruire, grupe de vârstă, sexe și medii, 2000-2014. Banca de date statistice.
4. Bodrug – Lungu V., Zmucilă, L. ș. a., Promovarea egalității genurilor în Moldova: aspecte sociale și legislative (ghid de organizare a training-urilor), CEP USM, Chișinău, 2005.
5. Declarația Universală cu privire la Guvernarea Locală a International Union of Local Authorities (IULA), art. 9. [accesat la 23.12.2018]. Disponibil: https://www.rgre.de/hg_iula_women.html
6. Dezvoltarea comunitară în Republica Moldova: realități și perspective/ Grigore Vasilescu/ Chișinău, 2006/ (p. 25-37).
7. Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, nr. 5 din 09.02.2006. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.03.2006, nr. 47-50.
8. Legea cu privire la asigurarea egalității, nr. 121 din 25.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.05.2012, nr. 103.
9. Terzi-Barbăroșie Daniela, „Cum promovăm egalitatea de gen în organizațiile nonguvernamentale. Pentru o societate civilă sensibilă la gen», Chișinău, 2011, 69 p.
10. Terzi-Barbăroșie Daniela, Participarea femeilor la viața publică și politică din Republica Moldova. Raport elaborat în cadrul Parteneriatului Estic de Facilitare al Consiliului Europei, Chișinău, 2013, 10 p.

CONSOLIDAREA CAPACITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN GESTIONAREA PROBLEMELOR TINERETULUI

*Elena BAJUREAN,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In the context of existing social and political problems, youth issues often remain in the shadows. Administrative capacity is essential to addressing these issues. The article reflects a practical study on the degree of gratitude of the young people in the city of Lipcani regarding the work of the local public administration in solving the problems of the youth. The author analyzes the problems of young people and identifies the mechanisms used by the local public administration to solve the problems of young people.

Keywords: *public administration, authorities, youth, strategies, mechanisms, participation, consolidation.*

Schimbările rapide de ordin social și politic caracteristice actualului mileniu au deschis pentru tineri multiple posibilități de a beneficia din plin de noile oportunități ale democrației pluraliste, economiei liberalizate și ale unei societăți deschise lumii.

În ultimii ani, atestăm o concentrare a eforturilor orientate spre consolidarea capacităților administrației publice în gestionarea problemelor tineretului, iar participarea și implicarea tuturor cetățenilor, precum și a actorilor locali și formatorilor de opinie reprezintă un punct forte în implementarea cu succes a rezultatelor obținute urmare elaborării politicilor de tineret.

Edificarea unui sistem de administrație publică centrală și locală modern și eficient reprezintă una din prioritățile fundamentale ale Republicii Moldova. Evoluția instituției administrației publice locale în țara noastră s-a desfășurat într-o relație directă cu complexul economic și politico-juridic al societății moldovenești. Administrația locală oferă infrastructura care sprijină eforturile comunității și cetățenilor în domeniul economic, politic, social și cultural [1].

În decursul ultimilor ani în Republica Moldova au fost întreprinse mai multe măsuri pentru a îndeplini recomandările Consiliului Europei în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale. Dar rezultate semnificative în vederea adaptării sistemului APL la standardele europene de administrație publică locală întârzie să se producă. Până în prezent, autoritățile locale activează într-un mediu excesiv de politizat, cu capacități administrative, extrem de reduse, fapt care se reflectă în neproportionalitatea între atribuțiile legale și resursele financiare alocate pentru exercitarea lor.

Capacitatea administrativă este esențială prin evaluarea funcționării structurii și organizării autorităților administrației publice locale în vederea exercitării competențelor stabilite conform legislației în vigoare [2].

Pe parcursul ultimilor 6 ani, în domeniul administrației publice locale, descentralizării și autonomiei locale au fost adoptată o serie de acte normative și de politici extrem de importante. În special, pot fi menționate Strategia Națională de Descentralizare 2012-2018 (adoptată prin Legea nr. 68 din 2012 și modificată în anul 2016); Foaia de parcurs în vederea realizării Recomandării 322 a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (semnată între Guvern și Consiliul Europei la 08.07.2016) și Strategia Reformei Administrației Publice (aprobata de Guvern la 25.07.2016).

Toate aceste eforturi ale administrației publice centrale sunt orientate în scopul sporirii capacității administrației publice locale.

Totodată, simpla creștere sau descreștere a capacității administrative a autorităților locale depinde într-o măsură substanțială de modul în care este organizată și realizată activitatea acestor organe, dar și de calitatea personalului și de atitudinea acestuia față de atribuțiile ce le revin. În acest sens,

dezvoltarea capacității administrației publice locale este strâns legată și de creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor publici care deservește aceste instituții publice locale [3].

În țările cu tradiții democratice, raporturile dintre autoritățile administrației de diferite niveluri se bazează pe cooperare, solidaritate și loialitate. În exercitarea competențelor conferite de lege, autoritățile administrației publice locale de diferite niveluri sunt asigurate cu condiții pentru o cooperare eficientă și reciproc avantajoasă. Astfel, autoritățile locale sunt consultate de către autoritățile centrale atunci când, prin acțiunile luate de către acestea din urmă, sunt afectate interesele din sfera lor de competență sau interesele individuale. De asemenea, competențele cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale sunt depline și nu pot fi limitate de autoritatea publică ierarhic superioară, decât în condițiile legii.

În Republica Moldova dependența într-o măsură mai mare sau mai mică de transferurile de la bugetul de stat este specifică majorității APL din țară. Această stare de lucruri relevă gradul scăzut de autonomie al administrației publice locale, precum și capacitatea redusă de a răspunde necesităților cetățenilor la nivel local, inclusiv în materie de soluționare a problemelor tinerilor.

Sectorul de Tineret este un domeniu cross-sectorial, ceea ce determină necesitatea unei abordări comprehensive, bazate pe evidența politicilor publice, în scopul asigurării reflectării cât mai eficiente a priorităților tinerilor în politicile sectoriale respective. Este remarcabilă și necesară existența unui document de planificare strategică care ar aborda problemele sectorului de tineret.

Tinerii reprezintă o prioritate pentru majoritatea partidelor politice. Obiectivele de dezvoltare a sectorului de tineret sunt regăsite atât în programele politice, cât și în documentele strategice ale Guvernului [4], precum, Strategia Națională de Dezvoltare a Sectorului de Tineret 2020 [5].

Cu toate acestea, soluționarea problemelor tinerilor și îmbunătățirea calității vieții acestora necesită o abordare sectorială mai pronunțată, iar capacitatea de evaluare și integrare a perspectivei tinerilor în documentele de politică publică sectorială poate amplifica puternic efectele asupra tinerilor din Moldova, asigurând o dezvoltare eficientă și puternică a domeniului.

Strategia pentru tineret a devenit, astfel, primul document național în domeniul politicii de tineret, care a fost elaborat în cadrul unui proces participativ și succesul acestuia va fi determinat de extinderea în continuare a implicării tinerei generații la realizarea tuturor activităților stipulate în Planul de Acțiuni. Iată de ce reușita Strategiei va fi influențată de colaborarea dintre sectorul asociativ, tinerii neasociați și comunități. Astfel, tot mai importantă devine dezvoltarea instrumentelor și capacităților decidenților și a societății civile în evaluarea relevanței unui document asupra domeniului de tineret, în termeni bazați pe evidență și generarea de recomandări și idei pentru integrarea priorităților și necesităților tinerilor în aceste politici [6].

Sondajul de opinie privind gradul de mulțumire a tinerilor cu privire la rezolvarea de către autoritățile publice locale a problemelor tinerilor din or. Lipcani a fost realizat în baza unui eșantion care constituie 100 persoane cu vârste cuprinse între 16 și de 30 ani.

Distribuirea pe sexe. Eșantionul este compus din 38% băieți și 62% fete. Comparativ cu statisticile naționale, în eșantion fetele sunt reprezentate în proporție mai mare, comparativ cu băieții.

Profilul de gen al respondenților, pondere

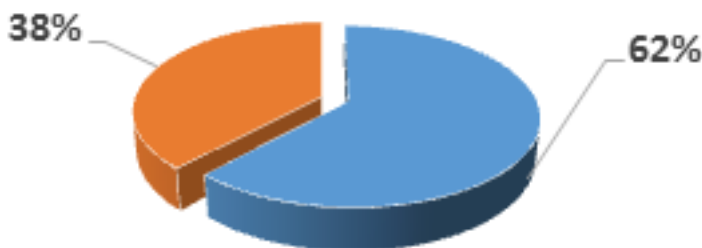


Figura 1. Profilul de gen al respondenților.
Sursa. În baza chestionarului.

Referitor la gradul de mulțumire cu privire la rezolvarea de către autoritățile publice locale a problemelor tinerilor, sondajul arată că mai mult de jumătate din respondenți (54 %) sunt mulțumiți în mică măsură de politica de tineret, 10% din respondenți au menționat că nu sunt deloc mulțumiți, iar 25 % au menționat că sunt foarte mulțumiți. 11 % din tineri nu au putut răspunde la această întrebare.

Rezultatele studiului arată că participarea tinerilor la viața comunității este prin acțiuni de voluntariat (35%), prin organizarea acțiunilor culturale la nivel de comunitate (29%), colectare de fonduri și scriere de proiecte (21%) și acțiuni de salubritate a comunității (15%).

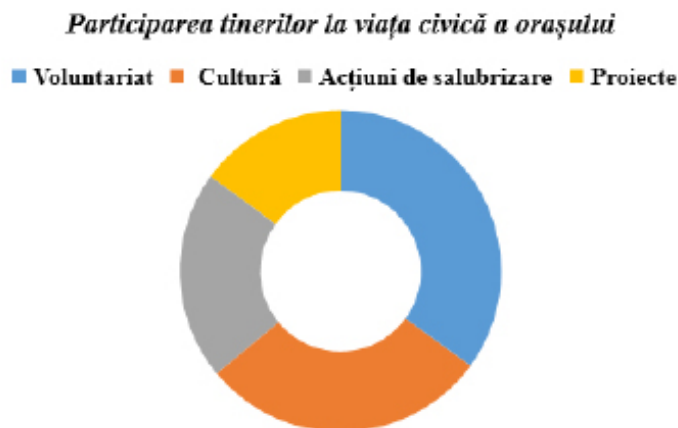


Figura 2. Participarea tinerilor la viața civică a orașului.
Sursa. În baza chestionarului.

Un rol important în participarea tinerilor la viața civică îl are dreptul de asociere. Cu toate că există o multitudine de structuri de tineret, 5 % din tinerii participanți la sondaj au menționat că nu fac parte din niciun grup sau organizație, circa 37% din tineri fac parte dintr-un club/secție sportivă, 23% din respondenți fac parte dintr-un grup mass-media școlar la nivel de comunitate, 15% sunt membri ai organizațiilor neguvernamentale de tineret, iar 7% fac parte din consiliile locale ale tinerilor.

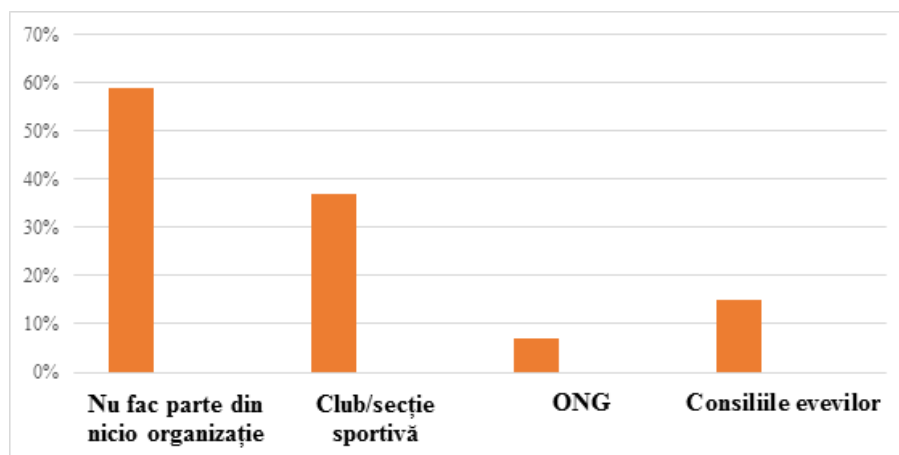


Figura 3. Asociații de tineret.
Sursa. În baza chestionarului.

Deși există ONG-uri în Lipcani, ele sunt foarte puțin cunoscute de către tineri. Discutând cu tinerii din Lipcani, am avut surpriza să constatăm că mulți dintre ei afirmă că în oraș nu există niciun fel de program sau organizație pentru tineret. Singura excepție o reprezentau cei care erau implicați în

activitatea unui ONG. Deși există un număr destul de mare de organizații declarate active, la nivelul orașului Lipcani, numai câteva au reușit să se facă cunoscute prin activitățile și programele pe care le desfășoară.

Deși există câteva ONG, sfera lor de activitate atinge doar tangențial tinerii. Totuși, este îmbucurător faptul că, în general, în rândul tinerilor există un interes deosebit pentru organizarea unor astfel de ONG care să fie dedicate exclusiv activității și problematicei tinerilor.

Punerea în relație a gradului de mulțumire față de activitatea structurilor de tineret denotă faptul că tinerii sunt satisfăcuți de calitatea serviciilor de tineret acordate de organizațiile nonguvernamentale în domeniu, centrele de resurse pentru tineri.

Conform datelor sondajului, mai mult de jumătate din respondenți (66%) au menționat că nu au încredere în Guvern, Parlament și Președinte, (44%) din respondenți au o oarecare încredere în autoritățile publice locale, instituțiile mass-media și lucrătorii din aceste organizații.

Totuși, credibilitatea tinerilor este direct influențată de factorii subiectivi predominanți, de tradiții și valori spirituale și mai puțin de hotărârile luate de autorități sau alte structuri din domeniul tineretului. Ca și regulă generală, tinerii care consideră că viața lor este puternic influențată de valorile lor spirituale, ei nu percep care este rolul bisericii în dezvoltarea politicii de tineret și de ce manifestă cea mai mare încredere în această instituție.

Întrebați despre măsurile care ar trebui întreprinse de către APL, în primul rând, în rândurile tineretului, majoritatea se raportează la aspectele economic, politic, educațional și social, considerând că principalele măsuri trebuie să fie crearea locurilor de muncă, elaborarea programelor de susținere a tinerilor familiei, implementarea politicilor de tineret, dezvoltarea serviciilor de suport pentru afaceri și asigurarea accesului la informare.

Situația socioeconomică a tinerilor din or. Lipcani se caracterizează prin faptul că sunt slab dezvoltate serviciile de orientare și consiliere pentru angajarea în câmpul muncii, locurile de muncă oferite tinerilor sunt insuficiente și/sau slab remunerate, angajarea la serviciu în mediul rural nu este atractivă și oferă puține posibilități de dezvoltare, nu sunt acordate facilități tinerelor familiei pentru obținerea spațiului locativ, majoritatea tinerilor nu au posibilitatea de a profesa domeniul de specialitate.

În cadrul studiului privind evaluarea capacităților administrației publice locale din oraș în gestionarea problemelor tinerilor au participat autoritățile publice din oraș - membrii consiliului local și angajații primăriei Lipcani.

Înainte de a analiza și evalua capacitatea APL de a planifica, soluționa și gestiona problemele cu care se confruntă tinerii, este necesar să identificăm aceste probleme, din punctul de vedere al autorităților.

La întrebarea „Care sunt problemele tinerilor din or. Lipcani care necesită a fi soluționate în următorii 5 ani?”, autoritățile publice locale au enumerat următoarele:

- lipsa locurilor de muncă și agrement;
- lipsa centrului de tineret și a consiliului local de tineret în oraș;
- dezvoltarea slabă a sectorului neguvernamental și implicarea tinerilor în acest sector;
- lipsa centrelor de resurse pentru tineri pentru creșterea gradului de informare a acestora cu privire la posibilitățile de implicare economică, politică și civică, creștere educațională și profesională.

Odată cu depistarea problemelor ce vizează viața tinerilor din oraș, am încercat în continuare să vedem care sunt acțiunile ce urmează să fie întreprinse în acest sens.

În opinia respondenților, pentru îmbunătățirea serviciului de planificare și atragere a investițiilor este necesară realizarea, în mod prioritar, a următoarelor 3 acțiuni:

- a) selectarea mai riguroasă a specialiștilor;
- b) organizarea formărilor profesionale adecvate și permanente în domeniul;
- c) motivarea adecvată a activității specialiștilor, în special, prin intermediul salarizării.

A fost indicate și necesitatea unei deschideri mai largi a administrațiilor locale către cetățeni, agenții economici, ONG-uri și mass-media prin intermediul cointereseării acestora în promovarea măsurilor de planificare și atragere a investițiilor [5]. Printre acțiunile ce urmează de întreprins se numără și descentralizarea reală a administrațiilor locale prin intermediul autogestionării, managementului financiar în soluționarea problemelor comunității. Constatăm cu regret că aceasta e

ultima acțiune în lista priorităților. Așadar, APL a acumulat o anumită experiență în ceea ce privește elaborarea și implementarea unor proiecte. 54% din respondenți au afirmat că în comunitatea lor au fost implementate proiecte pentru rezolvarea anumitor probleme, iar obiectivele propuse, în cea mai mare parte, au fost atinse (63% confirmă reușita). Or, fără concursul APL aceste proiecte nu ar fi fost implementate.

De asemenea, a fost important de a elucida mecanismele APL privind gestionarea problemelor tinerilor din oraș:

- elaborarea politicilor de tineret, care ar încuraja tinerii să participe la procesul decizional;
- atragerea noilor fonduri de investiții privind gestionarea problemelor tinerilor;
- dezvoltarea programelor naționale de instruire a tinerilor pentru obținerea unui loc de muncă, crearea de afaceri în mediul urban [7];
- dezvoltarea centrelor de resurse pentru tineri în vederea creșterii gradului de informare a acestora cu privire la posibilitățile de implicare economică, politică și civică, creștere educațională și profesională [8];
- educarea noilor generații în spiritul civic și al responsabilității sociale prin elaborarea unor proiecte naționale care ar stimula și spori creșterea conștientizării rolului de cetățean al tinerilor în dezvoltarea comunității.

În concluzie, APL cunosc problemele cu care se confruntă tinerii din oraș și încearcă să le soluționeze prin intermediul stimulării parteneriatului APL - școală - comunitate.

În contextul problemelor social-economice, problemele tinerilor rămân deseori în umbră. Este necesar ca tinerilor să li se ofere mai multe mijloace, măsuri de stimulare și un cadru juridic cât mai bun ca ei să se poată implica în activități economice de sine stătător. Acest lucru, de asemenea, va contribui la reducerea numărului de tineri delincvenți, drept riposte la al creșterea nivelului de sărăcie și acceptarea nonvalorilor [9].

În timpul cercetării s-a conturat opinia conform căreia trebuie să existe măsuri de stimulare a angajării pentru tineri pe mai multe criterii, nu numai pentru absolvenții instituțiilor de învățământ superior sau pentru studenți. Aceste facilități oferite de guvern angajatorilor ar trebui să fie de durată mai lungă, astfel încât „patronii” să nu mai fie tentați să le caute motive de concediere, pentru a angaja alți tineri absolvenți. Întreprinzătorii mici și mijlocii să beneficieze de subvenții de stat. O modalitate concretă de sprijinire ar fi facilitățile fiscale – reduceri de impozite pentru angajatorii care angajează anumite categorii profesionale și de vârstă [10].

Pentru ameliorarea situației tinerilor și pentru a consolida capacitățile și mecanismele de gestionare a problemelor tineretului, propunem următoarele.

1. Un număr mai mare și o mai mare diversificare a locurilor de muncă ar fi unul din elementele cele mai importante pentru reducerea șomajului în rândul tineretului. Stabilirea ca obiectiv din partea statului, dar și a APL a dezvoltării economice a unei anumite zone sau a unui domeniu de activitate, aduce după sine investiții și crearea de locuri de muncă.

2. Implementarea unui sistem de control riguros al aplicării legilor ar constitui un mesaj puternic, stimulatoriu și de siguranță pentru tineri. Ar trebui organizate instituții care să monitorizeze acțiunile referitoare la cadrul muncii, cărora tinerii să li se adreseze pentru sesizarea neconformităților cu prevederile legii.

3. Promovarea mecanismelor participative democratice la nivelul APL, care să utilizeze modele de selecție bazate pe vot deschis și transparent. Implicarea copiilor, adolescenților și tinerilor în promovarea unei participări eficiente prin stimularea tinerilor să creeze organizații prin care să participe într-o varietate de moduri, inclusiv prin mass-media.

4. Dezvoltarea unei platforme digitale care să reprezinte un instrument de informare, comunicare, schimb de idei și sesizarea problemelor tineretului identificate în comunitate, cu identificarea soluțiilor posibile, astfel nivelul de colaborare a APL cu societatea civilă ar crește considerabil.

Dincolo de statistici, situația per ansamblu a tinerilor din Republica Moldova este îngrijorătoare. În opinia subsemnatului, un rol central în îmbunătățirea situației sociale a acestei categorii este crearea unui cadru favorabil angajării tinerilor, dezvoltării profesionale și a inițiativelor lor, dar și implementarea unor mecanisme moderne de consolidare a APL și implementarea eficace a politicilor de tineret.

BIBLIOGRAFIE

1. Deliu T. Administrația publică locală. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998, 98 p.
2. Chivriga A., Furdui V., Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structuri și resurse, Politici Publice, nr. 6, 2009. În: http://viitorul.org/files/library/POLITICI_PUBLICE_APL.pdf
3. Popovici A., Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative, „Administrare publică”, nr. 3, 2015, pag. 11 -20.
4. Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020», aprobată prin Legea nr. 166 din 11.07.2012. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=345635>
5. Strategia Națională de Dezvoltare a Sectorului de Tineret 2020 și a Planului de Acțiuni privind implementarea acestuia nr. 1006 din 10.12.2014. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=356215>
6. Legea Republicii Moldova nr. 215 din 29.07.2016 cu privire la tineret, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 315-328 din 23.09.2016.
7. Nota-Analitica-buget-Tineret-20151.pdf. În: <http://www.budgetstories.md/wp-content/uploads/Nota-Analitica-buget-Tineret-20151.pdf>
8. Biroul Național de Statistică: Tinerii în Republica Moldova în anul 2017. În: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6086>
9. Studiu: participarea tinerilor în Republica Moldova. În: https://tdvbalti.files.wordpress.com/2012/01/raport_studiu_participarea-tinerilor-in-moldova.pdf?fbclid=IwAR1S47t_sUiHOIhAyfWn0lSrr2_p0gz0LIomPBD8T9_iCpjY4YywiqvXdO0
10. Studiul sociologic privind Capacitatea Administrației Publice Locale din Regiunea de Dezvoltare Nord de a planifica, atrage și gestiona investiții în domeniul priorităților Strategiei de Dezvoltare Regională Nord și Eficiență energetică. În: http://adrnord.md/public/files/studii/Studiu_sociologic_capacitatea_APL.pdf

OPORTUNITĂȚI ȘI PROBLEME ÎN ASIGURAREA UNUI REGIM TRANSPARENT AL ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN SATUL IZVOARE, RAIONUL FĂLEȘTI

Violeta TINCU,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

Evghenia MOISEI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The paper's authors study several opportunities and challenges in ensuring a transparent activity of local government in the village of Izvoare, Făleşti district, between the years 2016-2018. In 2016, the local council and the Mayor's office in Izvoare, Făleşti district took no steps whatsoever in consulting their citizens. In this situation, an opportunity for enhancing the transparency for the local council was to work together with civil society organizations, namely with the Izvoare Civic Group. Under the Civic Group's pressure, an Internal Regulation for Citizen Participation Bureau was developed and implemented, two citizen satisfaction polls are carried out each year, and in the year 2018 the number of citizens that are involved in the decision-making process has doubled. This allows us to draw the conclusion that, although Izvoare council has not become much more transparent, the Izvoare Mayor's office definitely became more transparent, as a result of civil society pressure.

Keywords: transparency, assurance, local government, civil society organizations, Civic Group.

Începând cu anul 2009, pe teritoriul Republicii Moldova se aplică prevederile Legii privind transparența în procesul decizional, sub incidența căreia cad toate autoritățile publice locale, și anume: „consiliile locale (sătești, comunale, orașenești, municipale, raionale), primarii satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), președinții raioanelor, serviciile publice descentralizate și instituțiile de interes local” [3, art. 3, al. (b)].

Într-o comunitate, în care administrația publică implică activ cetățenii în procesul decizional, administrația locală trebuie:

- să ofere informațiile într-o manieră onestă, completă și clară;
- să ofere cetățenilor posibilitatea de a-și exprima opiniile și de a influența deciziile administrației într-un mod corect și deschis;
- să încurajeze cetățenii ca să profite de aceste posibilități;
- să se angajeze în explicarea modului în care s-a luat decizia, furnizând toate argumentele care au fundamentat această decizie [4, p. 37].

Drept mijloace de informare și explicare pot servi presa și radioul local, paginile Web, panourile informative etc. Informația urmează a fi comunicată, deci, prin următoarele modalități: direct (verbal), buletine informative, afișe, postere, panouri sau fotografii, fluturași, broșuri, pliante, formulare tipizate (cereri, etc.), copii de pe diverse acte normative și decizii; expoziții privind proiectele importante, ziare locale, buletine oficiale, baze de date informative [1, p. 63].

Una sunt prevederile legislației și recomandările specialiștilor în domeniu, alta e realitatea. În acest sens, autorii articolului și-au propus să studieze, la concret, situația în domeniul transparenței activității administrației publice locale din satul Izvoare, raionul Făleşti.

În anul 2015, după alegerile locale, în satul Izvoare, raionul Făleşti a fost creat Grupul Civic, care a depus eforturi să consolideze buna guvernare la nivel local, prin abilitarea cetățenilor din comunitate de a avea un rol activ în procesul de luare a deciziilor și de dezvoltare a comunității [2].

Crearea Grupului Civic de promovare a bunei guvernări reprezintă o oportunitate în asigurarea unui regim transparent al activității consiliului local. Crearea unui grup de inițiativă cetățenească ce

reunește și prezintă glasul cetățenilor obișnuiți din comunitate și, totodată, inspiră din ce în ce mai mulți cetățeni să se implice în luarea deciziilor publice. Grupul include aleșii locali, funcționarii publici, liderii informal de la nivel local, precum și cetățeni [2].

Totul a fost posibil cu sprijinul programului „CIVITA”, parte componentă a proiectului „Femei în Politică”, implementat de Centrul „Parteneriat pentru Dezvoltare”, în parteneriat cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitatea Națiunilor Unite pentru Femei (UN Women) și Fundația Est-Europeană, finanțat de Guvernul Suediei și Consiliul Europei, realizat pe parcursul anilor 2016-2018, cu sprijinul membrilor comunității care au prezentat interes și potențial pentru a deveni actori de schimbare și cărora le-a fost oferită posibilitatea de a participa la un program de leadership inovator care a durat doi ani la rând, iar persoanele abilitate au format un Grup Civic.

După crearea grupului, au fost trasate punctele de reper, mandatul grupului fiind buna guvernare, în special, asigurarea transparenței în procesul decizional. *Obiectivul specific care prevede ce trebuie să realizeze grupul a fost stabilit: crearea unui cadru favorabil pentru stimularea participării civice a cetățenilor din satul Izvoare, raionul Făleşti în cadrul procesului decizional local, în special, al procesului bugetar local*, pentru a crește gradul de responsabilizare a autorităților administrației publice locale prin consolidarea și intensificarea eforturilor Grupului Civic Izvoare de a face presiune asupra primăriei și consiliului local Izvoare cu scopul de spori gradul de transparență a acestora, inclusiv prin activități de Watch-dog (supraveghere) [2].

Grupul Civic Izvoare a monitorizat și evaluat nivelul de conformare a primăriei și consiliului local Izvoare la norma legală ce ține domeniul bunei guvernări. Procesul de evaluare s-a axat pe partea funcțională a procesului de bună guvernare. A fost determinat cât de dezvoltat este procesul de bună guvernare în cadrul autorității publice. Evaluarea grupului s-a axat pe trei componente a conceptului de bună guvernare – *procesul de transparență, procesul de participare a cetățenilor și procesul de acces la informațiile publice* [2].

În cadrul evaluării a fost utilizat un chestionar de evaluare a gradului de acces la informația publică. Evaluarea a fost realizată în baza unui dialog cu funcționarii și consilierii locali. Răspunsurile pentru fiecare întrebare au fost punctate în dependentă de nivelul de dezvoltare.

A fost efectuată chestionarea consilierilor locali Izvoare, a funcționarilor publici din primărie și ai unor reprezentanți ai comunității privind percepția accesului la informație și a transparenței în procesul decizional [2].

La întrebarea, dacă au auzit despre Legea privind accesul la informație au răspuns pozitiv 63,63% din consilieri, 83,33% la sută din funcționarii administrației publice locale și 13,33% din reprezentanții comunității. Au auzit multe și foarte multe despre acest act normativ – 27,27% din consilieri și 20% reprezentanți ai comunității. «Puțin» și «foarte puțin» au auzit despre lege – 18,18% din consilieri, 0% din funcționari ai administrației publice locale și 21,66% din reprezentanții comunității. Nu au auzit nimic despre actul normativ respectiv 18,18% din consilieri și 45% din reprezentanții comunității [2].

Aproape 36,36% din consilieri, 100% din funcționarii administrației publice locale și 10% din societatea civilă, sunt mulțumiți de modul în care angajații instituțiilor statului facilitează accesul la informațiile de interes public, iar restul nu sunt mulțumiți [2].

În opinia consilierilor, se consideră utilă participarea cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de legi la nivel local: totdeauna – 45,45%, uneori – 54,54%. Iar în opinia funcționarilor administrației publice locale: totdeauna – 33,33%, uneori – 66,66%. Rezultatele răspunsurilor reprezentanților comunității diferă: totdeauna – 76,66%, uneori – 23,33% [2].

Doar 54,54% din consilieri cunosc faptul că pot face sugestii sau propuneri, privind elaborarea actelor normative locale, 100% din funcționarii administrației publice locale sunt familiarizați cu acest lucru și numai 11,66% din membrii comunității cunosc despre acest drept al lor [2].

Ulterior, Grupul Civic în comun cu reprezentanții consiliului local și a primăriei au elaborat și au propus spre aprobare Consiliului Local câteva proiecte de regulamente:

- Regulament cu privire la asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorității administrației publice locale Izvoare, raionul Făleşti;

- Regulament intern de activitate a oficiului pentru participare a cetățeanului [2].

Au fost, de asemenea, propuse modificări ale fișei de post a secretarului consiliului local, conta-

bilului-șef, specialistului pentru reglementarea regimului funciar și specialistului pentru impozitare și perceperea taxelor locale cu suplinirea obligațiilor de serviciu, care stipulează măsuri organizatorice pentru asigurarea transparenței în procesul decizional. Grupul a pledat pentru adoptarea unui set de indicatori de performanță, care au fost corelate cu alocările din surse extrabugetare pentru realizarea unui buletin informativ al comunității „Actualități de Izvoare” [2].

După adoptarea noilor proceduri de bună guvernare, Grupul Civic a desfășurat activități de susținerea administrației publice locale în aplicarea acestora. Grupul Civic a ajutat primăria să organizeze 6 dezbateri publice în cadrul cărora au fost consultate proiectele de decizii ale consiliului local. Realizarea dezbaterilor publice a arătat că procedurile noi adoptate sunt respectate numai atunci când societatea civilă aplică presiune, deci s-a ajuns la concluzia că funcționarii sunt mai puțin interesați ca noile norme să fie aplicate în practică [2].

Au fost elaborate planurile de acțiuni, menite să elimine deficiențele constatate în procesul de monitorizare (proces sabotat parțial de către funcționarii Primăriei), conform graficului au demarat mai multe acțiuni de advocacy în favoarea adoptării acestor regulamente (peste 10 demersuri și note informative), au demarat acțiuni publice de colectare a semnăturilor/mese rotunde/repartizarea ghidului cetățeanului activ din Izvoare în cadrul Săptămânii Transparenței. *Totodată Grupul Civic Izvoare a acționat în instanța de judecată primăria Izvoare pentru faptul tergiversării și sabotării punerii în dezbateri a proiectelor de decizie înaintate de către Grupul Civic* [2].

Au fost elaborate Angajamente pentru Transparență și Participare care au fost semnate de toți aleșii locali din comunitate, ele fiind o asumare de sine stătătoare a respectării legislației care au prevăzut [2]:

- primarul și-a asumat responsabilitatea de a desemna un funcționar public din cadrul primăriei drept responsabil pentru asigurarea transparenței și participării cetățenilor;
- asigurarea condițiilor pentru ca fiecare funcționar public să cunoască prevederile legislației în domeniu și să aplice cu strictețe normele descrise în regulamentele proprii de transparență și participare;

- asumarea responsabilității privind elaborarea paginii Web a primăriei și a consiliului local unde vor fi plasate informații cu caracter public, lucru care așa și nu s-a întâmplat până în prezent;

- luarea de măsuri pentru ca informațiile cu caracter public să fie aduse la cunoștința cât mai multor grupuri de cetățeni, prin diverse metode, și anume: plasarea acestora pe panouri informative, publicarea articolelor în ziare locale, organizarea de emisiuni la radioul raional, plasarea pe platforme electronice;

- colaborarea cât mai activă cu organizațiile obștești din localitate în scopul realizării proiectelor de interes comun și oferirii serviciilor specifice cetățenilor;

- încurajarea cetățenilor (atât bărbații, cât și femeile) să participe în procesul de consultare a deciziilor cu caracter important (bugetul, aprobarea strategiilor, a planurilor și rapoartelor de activitate), prin informarea acestora despre proiectele de decizii și despre ședința consiliului cu, cel puțin, 15 zile înainte.

- prezentarea de rapoarte anuale despre modul în care este asigurată transparența și participarea cetățenilor în activitatea primăriei și Consiliului local [2].

Grupul Civic Izvoare a organizat o Săptămână a Transparenței, unde cetățenii au fost informați cu privire la drepturile lor de transparență.

Dacă abilitarea reprezentanților autorităților publice a fost un proces dificil și anevoios, atunci lucrul cu comunitatea este un proces care trebuie să fie unul permanent. Grupul Civic, fiind un nucleu care a facilitat implicarea cetățenilor, a mobilizat comunitatea. În urma acțiunilor întreprinse de Grupul Civic, organizate în cadrul mai multor proiecte ce au avut drept scop sporirea transparenței în proces decizional, în satul Izvoare, raionul Fălești, au fost organizate multiple activități de instruire și informare (seminare, training-uri, mese rotunde, concursuri etc.) la care au participat 720 de persoane, dintre care 468 femei și 252 bărbați. În activități stradale, campanii de informare „de la ușă la ușă”, alte acțiuni de mobilizare locală au fost implicate circa 1200 de persoane [2].

Scopul activităților a fost de a contribui la respectarea și promovarea principiilor bunei guvernări și, anume, a asigurării transparenței în procesul decizional, la sporirea gradului de conștientizare a cetățenilor privind importanța participării în procesul decizional [2].

Pe parcursul anilor 2016-2018 putem constata că numărul cetățenilor ce participă în procesul decizional s-a dublat. Dacă în scrutinul precedent cetățenii nu erau acceptați în cadrul ședințelor consiliului local, sau erau acceptați doar pe perioada examinării chestiunii cu care s-a adresat cetățeanul, fiind invitați ca la medic, câte unul, și solicitându-li-se de a părăsi ședința, după ce chestiunea era epuizată [2], ulterior situația s-a schimbat.

Totuși, realizarea obiectivelor stabilite de Grupul Civic s-a dovedit a fi destul de dificilă. Conform analizei rezultatelor, putem considera că rata generală de succes a acestor activități este de 60%. Această apreciere este motivată de următorii factori - în mare parte, activitățile au fost realizate (au fost realizate rapoarte de monitorizare, au fost propuse spre aprobare proceduri de sporire a transparenței, au fost create instrumente de transparență), totodată, schimbarea la nivelul transparentizării administrației publice locale a fost una mixtă (consiliul local Izvoare nu a devenit mai transparent, dar primăria Izvoare cu siguranță a devenit mai transparentă).

În concluzie, în anul 2016 consiliul local Izvoare, raionul Fălești, înregistra probleme serioase la capitolul „asigurare a transparenței”. Astfel, consiliul local și primăria Izvoare nu luau, în genere, măsuri pentru consultarea cetățenilor. Cetățenii puteau accesa informații publice (buget, strategii, decizii) doar la solicitare. Cetățenii nu erau acceptați în cadrul ședințelor consiliului local, sau erau acceptați doar pe perioada examinării chestiunii cu care s-a adresat cetățeanul, fiind invitați ca la medic, câte unul, și solicitându-li-se de a părăsi ședința, după ce chestiunea era epuizată. Totodată, funcționarii primăriei erau și ei puțin cointeresați, considerând că asigurarea transparenței creează probleme organizatorice suplimentare. În atare condiții, o oportunitate de consolidare a transparenței pentru consiliul local Izvoare a fost colaborarea cu asociațiile obștești, în concret cu Grupul Civic Izvoare. La insistențele Grupului Civic, au fost elaborat și implementat un Regulament intern de activitate a oficiului pentru participare a cetățeanului, începând cu anul 2017 a început să funcționeze oficiul pentru participarea cetățeanului, anual se desfășoară 2 sondaje de opinii pentru a determina calitatea serviciilor prestate și prioritățile cetățenilor, iar către 2018 putem observa că numărul cetățenilor ce participă în procesul decizional s-a dublat. Aceasta ne permite să conchidem că, deși Consiliul local Izvoare nu a devenit cu mult mai transparent, primăria Izvoare cu siguranță a devenit mai transparentă, în rezultatul presiunilor societății civile.

BIBLIOGRAFIE

1. Cioaric V. Relațiile publice. Istorie. Teorie. Practică. Chișinău: Prut Internațional, 2003, 196 p.
2. Documente din arhiva Grupului Civic Izvoare, raionul Fălești.
3. Legea Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.03.2009, nr. 215-217.
4. Șalaru Gh. Buna guvernare locală și participarea cetățenească. În: Dezvoltarea comunitară în Republica Moldova: realități și perspective. Materialele conferinței naționale din 24-26 octombrie 2006. Chișinău: Editura Institutului de Dezvoltare Comunitară, 2006, 204 p.

IMPLEMENTAREA STRATEGIILOR DE DEZVOLTARE DURABILĂ LA NIVEL LOCAL

Mihail PRODAN,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

A sustainable regional development policy involves the concentrated activities of various state, regional or local state and private authorities, structures and institutions designed to support development processes in the regions and to balance their level of development both within (intra-regional) regions and between regions (inter-regional). The article reflects the experience of the Falesti district of the Republic of Moldova in the process of implementing a local strategy regarding the relationship of local policy with sectoral and regional.

Keywords: sustainable development, regional development, local policy, strategy, sector, goals.

Dezvoltarea regională durabilă este forma de creștere social-economică care satisface nevoile societății în termeni de bunăstare pe termen scurt, mediu și lung, ea trebuind să vină în întâmpinarea nevoilor prezente, fără însă a pune în pericol pe cele ale generațiilor viitoare. Această noțiune conciliază între mediul înconjurător și economie, reprezentând o cale de dezvoltare ce susține progresul uman pentru întreaga planetă și pentru un viitor îndelungat [4].

Politicile de dezvoltare durabilă a raionului Fălești se realizează în contextul politicilor de dezvoltare regională și presupun un efort conjugat al MADRM, ADR Nord, CRD Nord, APL, ONG și agenților economici regionali, care beneficiază în perioada de implementare a politicii de o serie de proiecte și activități de consolidare a capacităților.

Majoritatea proiectelor implementate vizează reabilitarea infrastructurii fizice (drumuri și sisteme AAC) și îmbunătățirea factorilor de mediu (în special, MDS), exprimând necesitățile regionale de investiții în infrastructura fizică. Totodată, ADR Nord împreună cu APL și sectorul privat au reușit să implementeze o serie de proiecte specifice obiectivului de eficiență economică, anticipând un model de dezvoltare bazat pe poli de creștere și investind în ZEL și Parcurile Industriale din regiune.

În conformitate cu obiectivele Strategiei de Dezvoltare Nord 2016-2020, în raionul Fălești au fost stabilite următoarele obiective strategice pe termen mediu [5].



Fig. 2. Obiective strategice de dezvoltare.
Sursa. [5]

Atingerea obiectivului general se face printr-un set de obiective specifice și măsuri de realizare, care reflectă sinergia politicilor sectoriale și necesităților sociale, economice și instituționale ale regiunii.

Prin obiectivele strategice se urmărește eliminarea factorilor care blochează dezvoltarea echilibrată per ansamblu a raionului, utilizând, totodată, avantajele care furnizează oportunități de dezvoltare.

Împreună, cele trei obiective specifice vor contribui la obținerea prosperității, asigurând, totodată, o dezvoltare echilibrată și durabilă pe termen lung.

Pentru realizarea acestor obiective, este necesară implicarea tuturor actorilor locali și regionali și factorilor interesați din RDN: CRD Nord, ADR Nord, APL I și II, mediul academic, antreprenori, sectorul asociativ, mass-media. Doar cu efortul comun raionul Făleşti poate fi unul prosper, competitiv și atractiv pentru locuitorii săi, unde generațiile actuale și viitoare vor beneficia de o calitate mai bună a vieții, provenind din diversificarea activităților economice, deschiderea spre inovațiile tehnologice cu un mediu înconjurător sănătos și o cultură regională distinctă, unde fiecare va avea oportunitatea să-și realizeze pe deplin potențialul propriu.

Unul dintre obiectivele specifice de dezvoltare a raionului este Accesul asigurat la servicii și utilități publice calitative. Atingerea acestui obiectiv se propune a fi realizat prin intermediul a trei măsuri, ce țin de îmbunătățirea calității infrastructurii fizice de transport și utilități publice din regiune, realizarea cărora va contribui esențial la ridicarea nivelului de trai al locuitorilor.

Importanța implementării acestui obiectiv poate fi considerată drept un imperativ. Totodată, este vorba despre obiectivul ce solicită cele mai multe resurse, deoarece presupune investiții capitale considerabile cu lucrări de proiectare, construcții și întreținere.

Impactul atingerii obiectivului specific respectiv poate fi asigurat inclusiv cu participarea activă a autorităților locale de nivelul I și II. Acestea trebuie privite la toate etapele nu doar ca beneficiari și parteneri de implementare, dar și ca parte responsabilă ce asigură cofinanțarea, mentenanța și calitatea în prestarea serviciilor și utilităților.

Dezvoltarea infrastructurii de importanță regională și locală. Infrastructura fizică de utilități publice și de transport și implicit starea acesteia, constituie un factor important și determinant al competitivității în raion și calității vieții locuitorilor săi. Scopul principal al măsurii este de a susține dezvoltarea infrastructurii raionale și regionale, care reprezintă unul dintre factorii-cheie ai creșterii competitivității.

Optimizarea serviciilor publice în domeniul MDS și AAC. Realizarea măsurii date este orientată spre eficientizarea serviciilor publice prin implementarea mecanismelor de cooperare intercomunitară în domeniul MDS și AAC. În urma implementării proiectelor de infrastructură fizică, trebuie de luat în considerare necesitatea consolidării capacităților operatorilor MDS și AAC pentru asigurarea nivelului necesar de fiabilitate și durabilitate a serviciilor prestate. Proiectele recente implementate în regiune și în țară au demonstrat o capacitate operațională redusă și eficiența scăzută a întreprinderilor municipale existente, care tind să devină operatori regionali în viitorul apropiat.

Prestarea serviciilor și utilităților publice de către o singură localitate, în special de una cu o populație sub 5000 locuitori, s-a dovedit a fi nefezabilă din punct de vedere economic și, respectiv, nu poate asigura calitatea.

Cooperarea intercomunitară și regionalizarea serviciilor și utilităților este răspunsul și soluția pentru rezolvarea acestei probleme. Beneficiile regionalizării serviciilor nu se referă doar la economiile ce pot fi acumulate, dar la performanțele înregistrate într-un sector concret. De asemenea, un serviciu regional devine mult mai eligibil pentru finanțare din partea donatorilor externi, comparativ cu unul local. Prestarea serviciilor și utilităților la scară regională va reduce disparitățile intraregionale prin accesul la servicii calitative și durabile în egală măsură în localitățile mari și mici concomitent.

Acțiunile întreprinse pentru realizarea măsurii respective va permite crearea unui mecanism funcțional de optimizare a serviciilor publice de MDS și AAC, care va contribui, în final, la sporirea calității serviciilor și minimalizarea nivelului tarifelor sectoriale.

Promovarea eficienței energetice. Măsura dată are ca scop promovarea activităților de utilizare a noilor tehnologii de eficiență energetică, a producerii și utilizării energiei din surse regenerabile, în special, biomasă din deșeuri agricole, care ar contribui la eficientizarea cheltuielilor pentru consumul de energie termică și electrică preponderent în instituțiile publice.

Bugetele publice sunt împovărate de cheltuieli considerabile pentru asigurarea confortului termic pe perioada rece a anului. Promovarea eficienței energetice aduce economii la scară largă, surse ce pot fi redirecționate către proiecte de dezvoltare regională. În scopul realizării acestei măsuri se vor implementa proiecte conform PRS în domeniul EE a clădirilor publice.

În același timp, raionul Făleşti se află în regiunea cu sectorul agricol lider în mai multe ramuri la

nivel național. Resursele majore de biomasă (vreascuri de la livezi sau paie cerealiere) constituie o oportunitate de dezvoltare a sectorului de producere a combustibilului din biomasă, ce constituie o alternativă pentru combustibilul solid sau gazele naturale, ambele importate la prețuri foarte mari. Raionul un are potențial semnificativ în implementarea unor astfel de proiecte.

Acest proiecte vor duce la crearea unor piețe funcționale ale tehnologiilor de procesare a biomasă, ce va asigura durabilitatea intervențiilor proiectelor și după încheierea acestora. Vor fi create noi locuri de muncă și asigurate noi surse de venit în urma stabilirii unor canale de distribuție a combustibilului din biomasă și de asigurare cu tehnologii moderne la nivel regional și local.

Un alt obiectiv strategic este Creștere economică sustenabilă. Bunăstarea raionului și a regiunii se bazează pe activitatea mediului de afaceri profitabil, durabil și dinamic, cerință esențială pentru dezvoltarea economică la nivel național și regional [6].

Mediul de afaceri joacă un rol-cheie în promovarea creșterii economice, contribuind în măsură egală la crearea de noi oportunități de angajare și la îmbunătățirea competitivității regiunii.

Măsurile obiectivului dat se concentrează pe consolidarea centrelor urbane ca poli de creștere economică, pe crearea condițiilor de promovare și susținere a dezvoltării sectorului privat care este vital pentru prosperitatea economică a raionului, pe sectorul de cercetare, inovare și implementare a noilor tehnologii în producție, pe valorificarea și dezvoltarea potențialului turistic și pe susținerea capitalului uman.

În contextul dezvoltării durabile, obiectivul este direcționat spre crearea unei economii locale flexibile, diverse cu un capital uman competitiv pe piața forței de muncă, care să vină în sprijinul dezvoltării durabile la nivel regional și național, constituind, totodată, o oportunitate-cheie în ceea ce privește îmbunătățirea performanțelor mediului de afaceri.

Consolidarea rețelei de centre urbane. Unul din imperativele politicii de dezvoltare regională îl constituie eliminarea disparităților de dezvoltare intra- și interregionale. Astfel, o nouă abordare în acest sens constituie politicile de urbanizare. În acest sens, se vor îndrepta eforturile spre dezvoltarea localităților urbane cu potențial de dezvoltare, cu consecințe și influențe pozitive de dezvoltare a localităților adiacente ariilor urbane, acestea asigurând-și rolul de „locomotivă de dezvoltare”.

Facilitarea dezvoltării mediului de afaceri. Scopul măsurii date este de a susține IMM din raionul Făleşti, prin crearea condițiilor optime, prin intermediul proiectelor investiționale pentru conectarea la utilități publice și căile de acces la Parcurile Industriale, Zonele Economice Libere și alte zone de producție din regiune. Facilitarea creării incubatoarelor de afaceri, construcției frigiferelor și piețelor angro pentru produsele agricole din RDN vor contribui la intensificarea procesului de atragere a investițiilor autohtone și străine, la crearea noilor locuri de muncă, la formarea unor sectoare competitive ale industriei bazate pe tehnologii moderne, inovaționale, eficiente energetic și racordate la standardele europene [6].

Alte activități ale măsurii respective vor fi îndreptate spre elaborarea unui PRS în domeniul economiei, spre promovarea potențialului economic și investițional regional, cu organizarea diverselor activități de promovare: expoziții, forumuri economice, festivaluri specializate, conferințe internaționale, care vor facilita stabilirea parteneriatelor internaționale pentru schimbul de mărfuri și de noi tehnologii de producție.

Susținerea domeniului de cercetare, inovare și transfer tehnologic. Pentru atingerea prosperității, asigurării competitivității raionului la nivel regional și îmbunătățirii calității vieții populației, este necesar de a aplica o nouă abordare strategică, cea bazată pe cunoaștere. Realizarea măsurii date va contribui esențial la crearea unui mediu favorabil cercetării și inovării, factor în ascensiune și schimbare permanentă. Astfel, va spori identitatea regională în termeni de inovare, prin promovarea unitară a tuturor actorilor implicați la nivel regional: universități, centre de cercetare, incubatoare de inovare și afaceri.

Acțiunile de realizare a măsurii vor fi orientate spre o analiză concretă a potențialului de cercetare și inovare, prin realizarea unui studiu în domeniu, ulterior prin susținerea unor inițiative de cercetare, cu suportul programelor naționale și internaționale specializate în IT, pentru asigurarea transferului tehnologic în producerea noilor invenții la nivelul raional, regional. [6].

Dezvoltarea potențialului și infrastructurii turistice. Scopul măsurii constă în identificarea și valorificarea potențialului turistic regional prin crearea unei infrastructuri turistice regionale conec-

tate la cea națională, ulterior internațională, prin aplicarea diverselor programe transfrontaliere. Conectarea traseelor turistice regionale la traseele turistice din România și Ucraina trebuie privită drept soluție în dezvoltarea turismului în regiune. Totodată, promovarea pe plan intern și internațional a traseelor și serviciilor turistice existente ar spori numărul turiștilor din țară și de peste hotare.

Dezvoltarea performanțelor și capacităților competitive ale forței de muncă din raionul Fălești. În condițiile factorilor demografici nefavorabili, dezvoltării continue a noilor tehnologii în producție, precum și cerințelor investitorilor străini privind gradul de competență a forței de muncă, se impun noi schimbări în ceea ce privește pregătirea profesională a capitalului uman, datorită faptului că se înregistrează procentul cel mai redus al populației în vârstă de muncă și având cel mai mare procent de vârstnici la nivel național.

În conformitate cu obiectivele Strategiei de Dezvoltare Regională Nord 2016-2020 raionul Fălești este implicat în procesul de îmbunătățire a guvernantei domeniului dezvoltării regionale. Acest proces presupune crearea instrumentelor de suport în elaborarea și armonizarea documentelor de planificare strategică locală cu politicile regionale și naționale sectoriale, suport în managementul proiectelor investiționale, în facilitarea parteneriatelor intra-regionale și internaționale, în atragerea investițiilor și în crearea unui mecanism de monitorizare și evaluare a implementării politicii de dezvoltare regională [3].

În acest context este realizat un șir de acțiuni dintre care putem enumera:

- Crearea și dezvoltarea instrumentelor de suport pentru dezvoltarea regională.

Participarea la îmbunătățirea cadrului legal-normativ al politicii de dezvoltare regională constituie un alt pas spre îmbunătățirea guvernantei. Crearea unei baze de date a indicatorilor regionali, cu aplicarea unui sistem geospațial (GIS), precum și elaborarea unui mecanism de monitorizare a proiectelor regionale. Drept instrument de suport pentru dezvoltarea regională poate fi elaborat instrumentul de monitorizare a proiectelor și indicatorilor regionali.

- Dezvoltarea capacităților APL în planificare, managementul proiectelor și atragerea investițiilor.

Îmbunătățirea guvernantei în dezvoltarea regională este indispensabilă de dezvoltarea capacităților APL în planificare, managementul proiectelor și atragerea investițiilor. APL, alături de CDR Nord, ADR Nord și alți actori regionali, trebuie să devină mai active în managementul proiectelor de dezvoltare regională, asumând-și și o parte din responsabilitate. Din cauza capacităților scăzute în planificarea și managementul proiectelor, dar și a pasivității APL, valoarea investițiilor atrase în sectorul public rămâne la un nivel foarte redus. Activitățile sunt orientate spre consolidarea capacităților APL în elaborarea și armonizarea strategiilor de dezvoltare economică locală cu politicile regionale, elaborarea și managementul proiectelor, cooperarea intercomunală.

- Facilitarea dialogului între actorii regionali, interregionali și internaționali.

Consiliul raional Fălești deține un rol important în informarea ADR Nord despre toate proiectele implementate în raion cu suportul donatorilor străini. Facilitarea dialogului între actorii regionali, interregionali și internaționali va îmbunătăți semnificativ guvernanta locală în domeniul dezvoltării regionale. Organizarea unui șir de evenimente cu participarea actorilor locali, regionali și internaționali va facilita crearea parteneriatelor între aceștia.

La etapa actuală în raionul Fălești se desfășoară o serie de programe sectoriale ce au un impact sectorial în următoarele domenii [61]:

- alimentarea cu apă și canalizare;
- eficiența energetică în clădirile publice;
- managementul deșeurilor solide;
- drumuri regionale și locale;
- turism;
- infrastructura de sprijin a afacerilor.

În anul 2014 a fost elaborat Programul Regional Sectorial de Alimentare cu Apă și de Canalizare pentru Regiunea de Dezvoltare Nord în cadrul Proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova», implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) în numele Ministerului Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ) și cu suportul Guvernului României, Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida).

Scopul elaborării Programului a fost de a stabili direcțiile pentru dezvoltarea viitoare a serviciilor

de Alimentare cu Apă și de Canalizare (AAC) în comunitățile din Regiunea de Dezvoltare Nord (RDN), în contextul dezvoltării regionale.

În contextual acestui program au fost efectuate studii de fezabilitate privind Îmbunătățirea serviciilor de apă și de canalizare în raionul Fălești (orașul Fălești, satul Făleștii Noi și satul Călugăr).

Un alt program sectorial este Programul Regional Sectorial de Management al Deșeurilor pentru Regiunea de Dezvoltare Nord elaborat în anul 2014 în cadrul proiectului menționat mai sus.

Scopul Programului Regional Sectorial este de a crea instrumente operaționale care vor contribui la planificarea regională în Regiunea de Dezvoltare Nord (RDN).

De asemenea, în cadrul Proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova» au fost elaborate în anul 2015 Programul Regional Sectorial în domeniul infrastructurii Drumurilor Regionale și Locale pentru Regiunea de Dezvoltare Nord.

Scopul elaborării Programului Regional Sectorial a fost de a stabili direcțiile de dezvoltare a infrastructurii drumurilor regionale și locale în Regiunea de Dezvoltare Nord, pentru orizontul de planificare de 6 ani (2015-2020).

Obiectivul general al acestui PRS prevede asigurarea în regiuni a unei conectivități rutiere durabile, în condiții de siguranță și cost eficiente pe tot parcursul anului, pentru a sprijini dezvoltarea regională și creșterea bunăstării populației.

În plan turistic, în anul 2017 a fost elaborat Programul Regional Sectorial în domeniul sporirii atractivității turistice a Regiunii de Dezvoltare Nord, care are ca scop de a stabili direcțiile strategice pentru dezvoltarea infrastructurii și atractivității turistice a RDN, pentru orizontul de planificare scurt 2017-2020 și mediu 2020-2025.

Programul dat este un instrument operațional pentru planificarea regională, stabilirea viziunii și direcțiilor strategice de dezvoltare a sectorului turism, precum și sporirea capacităților actorilor regionali (autorităților publice locale (APL), mediului antreprenorial și asociativ) în dezvoltarea, valorificarea și promovarea potențialului turistic local și regional, precum și în elaborarea portofoliului de proiecte regionale, care încorporează majoritatea necesităților de dezvoltare a sectorului, în conformitate cu cadrul legislativ, strategic și instituțional existent care ar spori atractivitatea turistică regională, ar genera investiții, noi locuri de muncă, turiști și, în final, prosperitate și bunăstare social-economică.

În sensul asigurării unei creșteri economice sustenabile prin atragerea investițiilor și crearea locurilor de muncă în raionul Fălești la nivel regional, în anul 2017 a fost elaborat Programul Regional Sectorial în domeniul Infrastructurii de sprijin a afacerilor.

Concluzionând dorim să subliniem faptul că toate aceste politici și programe se conformează politicilor promovate de Uniunea Europeană și reflectate în acordul de asociere a Republicii Moldova cu UE, obiectivelor naționale și regionale de dezvoltare stabilite în SNDR 2016-2020, respectiv în SDR Nord 2016-2020, care vor contribui la o dezvoltare durabilă la nivel național, regional și local.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020 Nr. 239 din 13.10.2016 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 30-39 din 03.02.2017.
2. Pașaportul raionului Fălești. În: <http://www.cr-falesti.md/index.php/raionul-falesti/pasaportul-raionului> (accesat la 17.01.2019).
3. Raport cu privire la implementarea. Documentului unic de program pentru anii 2017-2020 în anul 2017. În: http://www.madrm.gov.md/sites/default/files/Raport%20implementarea%20DUP%202017-2020%20in%202017_Guvern.pdf (accesat la 13.12.2018).
4. Savca T., Malai I. Dezvoltarea regională, Chișinău: AAP, 2018.
5. Strategia de Dezvoltare Regională Nord 2016-2020. În: http://adrnord.md/public/files/strategii/SDR_Nord_2016-2020_actualizat_2018.pdf (accesat la 17.01.2018).
6. Strategia de dezvoltare socioeconomică a raionului Fălești. În: <http://www.cr-falesti.md/index.php/raionul-falesti/strategia-de-dezvoltare-socio-economica-a-raionului-falesti> (accesat la 17.01.2019).

DEZVOLTAREA REGIONALĂ – IMPERATIV PENTRU O MOLDOVĂ EUROPEANĂ

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Academia de Administrare Publică

Cristina SÎRBU,
studentă, Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”

SUMMARY

La République de Moldavie est entrée dans le processus de transition vers une économie de marché caractérisée par des déséquilibres régionaux importants dus à la structure de production existante, caractérisée par la prédominance du secteur agricole et agro-industriel et par la dépendance du développement social et économique des petites villes sur un nombre limité de grandes entreprises industriel. Ainsi, stimuler la croissance économique en dehors de la capitale, en particulier dans les zones rurales qui ont souffert de la perte des marchés d'approvisionnement agroalimentaire traditionnels, a été l'un des principaux défis pour les autorités moldaves depuis l'indépendance. Le développement régional est une pratique réussie appliquée depuis les années 1960 dans certains pays développés de l'UE. L'émergence de cette politique n'a pas été conditionnée par l'allocation d'immenses fonds, comme c'est actuellement le cas pour les pays candidats à l'adhésion, mais par le fait que, au cours de l'histoire, les régions ont évolué et se sont développées différemment et à un rythme différent, c'est pourquoi nous assistons actuellement à un paysage très hétérogène en termes de développement régional durable est un impératif pour notre pays et le gouvernement de la République de Moldova a confirmé son ferme engagement en faveur d'une répartition équitable des opportunités de développement dans l'ensemble du pays.

Keywords: regional development, administration, regional development agencies, regions.

Politica de dezvoltare regională a devenit una din politicile cele mai importante, cele mai complexe ale Uniunii Europene, deoarece prin obiectivul său de reducere a disparităților economice existente între diferite regiuni ale statelor-membre, Uniunea Europeană acționează asupra unor domenii semnificative pentru dezvoltare, precum creșterea economică a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii, transporturile, agricultura, dezvoltarea urbană, protecția mediului, ocuparea și formarea profesională, educația. Dezvoltarea regională durabilă este un imperativ asumat pentru țara noastră, astfel Guvernul Republicii Moldova și-a confirmat angajamentul ferm pentru distribuirea echitabilă a șanselor de dezvoltare pe întreg teritoriul țării. Conform literaturii de specialitate, politica de dezvoltare regională reprezintă un ansamblu de activități de planificare și promovare ale autorităților publice centrale și locale, în parteneriat cu diferiți actori; atât publici și cât privați, naționali și externi, în vederea asigurării unei creșteri economice dinamice și durabile pe întreg teritoriul țării.

La rândul său, politica de dezvoltare regională va fi realizată prin valorificarea eficientă a potențialului regional și local, atragerea diferiților parteneri și a expertizei respective realizată pentru fiecare obiect, întru îmbunătățirea calității vieții cetățenilor și creării condițiilor necesare pentru dezvoltarea economică la nivel local și regional. În Republica Moldova dezvoltarea regională a luat amploare odată cu adoptarea Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006, ce definea regiunile de dezvoltare funcțională pe teritoriul Republicii Moldova, modul de cooperare interregional, cadrul instituțional, instrumentele specifice politicii pentru dezvoltare regională, mijloacele necesare creării și funcționării regiunilor de dezvoltare. Ulterior, în anul 2015, a fost elaborată și adoptată de către Guvernul Republicii Moldova Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru anii 2016-2020 [5], ce reprezintă o continuitate logică a Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională pentru anii 2013-2015, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 685 din 4 septembrie 2013.

Majoritatea țărilor, inclusiv cele dezvoltate economic, se confruntă cu disparități regionale și, în consecință, aplică strategii și politici de dezvoltare regională. Trebuie însă avut în vedere faptul ca

difficultățile generate de dezechilibrele regionale și posibilitățile de rezolvare a acestora nu pot fi abordate fără a ține seama de nivelul general de dezvoltare a fiecărei țări.

Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională sunt următoarele: diminuarea dezechilibrelor regionale existente, cu accentul pe stimularea dezvoltării echilibrate și pe revitalizarea zonelor defavorizate; preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre; corelarea cu politicile sectoriale guvernamentale de dezvoltare; stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, care contribuie la dezvoltarea economică și care este în conformitate cu prevederile egale și cu acordurile internaționale încheiate.

Reducerea disparităților existente la nivel regional este un obiectiv-cheie al UE, 44% din bugetul Uniunii este consacrat măsurilor de stimulare a competitivității regionale [7; p. 134].

Există proiecte special create pentru a ajuta regiunile mai sărace din UE să atingă nivelul de dezvoltare al regiunilor învecinate. Acestea vizează ameliorarea calificării forței de muncă locale, încurajarea spiritului antreprenorial, îmbunătățirea infrastructurii sau protecția mediului.

În baza unei analize social-economice și în corelație cu prevederile legale existente, ținând cont de tendințele UE cu privire la realizarea politicii de dezvoltare regională, a fost identificat obiectivul general strategic al Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională: Dezvoltarea echilibrată și durabilă în toate regiunile de dezvoltare ale Republicii Moldova, în care au fost prevăzute șase regiuni de dezvoltare: Nord, Centru, Sud, Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, Municipiul Chișinău și Transnistria.

La prima etapa de implementare a politicii de dezvoltare, perioada 2010-2012, eforturile de consolidare a capacităților și condițiilor de dezvoltare au fost îndreptate spre regiunile de dezvoltare Nord, Centru și Sud. La etapa a doua, după anul 2012, activitățile de dezvoltare regională au fost orientate spre Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, municipiul Chișinău și unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului.

Strategia Națională de Dezvoltare Regională (SNDR) a fost elaborată în vederea realizării unor priorități concrete de dezvoltare, prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” (SND), ca urmare va contribui la atingerea obiectivului general al ei: „Asigurarea dezvoltării economice calitative și, implicit, reducerea sărăciei”.

Obiectivele specifice ale SNDR pe termen scurt și mediu: - perfecționarea cadrului legal și normativ în domeniul dezvoltării regionale; - susținerea dezvoltării durabile a regiunilor și asigurarea unui sistem urban policentric; - diminuarea disparităților locale, inter- și intraregionale; - stabilirea coeziunii teritoriale de prevenire a proceselor de marginalizare a zonelor defavorizate; - elaborarea și promovarea planificării integrate și participatorii în procesul de dezvoltare regională.

Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR-le) asigură coordonarea implementării strategiei la nivel regional; monitorizează și evaluează procesul de implementare a programelor și proiectelor menite să asigure realizarea obiectivelor SNDR în regiunile de dezvoltare.

O altă măsură în dezvoltarea sistemului de monitorizare și evaluare a măsurilor în dezvoltarea regională a constatat în activitățile de consolidare a capacităților angajaților ADR-lor în domeniul monitorizării și evaluării. Criteriile de monitorizare, raportare a etapelor de implementare a proiectelor, prin prisma indicatorilor interni și externi. Operațional, finanțarea proiectelor de dezvoltare regională prin intermediul Agențiilor de Dezvoltare Regională este efectuată prin trezoreria Republicii Moldova. Acest mod de finanțare se așteaptă să fie robust, transparent, astfel încât să satisfacă necesitățile atât ale Guvernului Republicii Moldova cât și ale donatorilor, deoarece, conform legislației, Fondul se constituie și din resursele financiare ale donatorilor. Pe lângă fondurile bugetare, există și alte resurse financiare ale ADR, cum ar fi: dobânzile, dividendele din investiții, donațiile, granturile de la donatori. Fie vor fi încasate în conturile bancare deschise în cadrul Contului Unic Trezorerial al Ministerului Finanțelor. Acest fapt impune Agențiile de Dezvoltare Regională să-și deschidă conturi separate în conturile trezoreriei pentru a recepționa fondurile respective. Pentru supravegherea fondurilor primite din afara sistemului bugetar, donatorii organizează și finanțează un audit extern, independent. Sursa principală a „altor venituri” pentru Fond sunt totuși donatorii, care vor finanța direct proiectele de dezvoltare regională. Întru gestionarea efectivă și transparentă resursele Fondului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, impune ca:

- agențiile de Dezvoltare Regională să ofere informații detaliate privind veniturile și cheltuielile

suportate în fiecare lună, acestea din urmă incluzând: salariile, fondurile de implementare a proiectelor, alte cheltuieli operaționale ce vor acoperi întreaga finanțare necesară pentru anul următor. Această modalitate de gestionare a cheltuielilor este esențială pentru managementul resurselor bănești din cadrul ministerului;

- documentele de contabilitate și audit să fie identice pentru fiecare dintre Agenții, respectiv, Nord, Centru și Sud;

- să fie organizat auditul intern în cadrul ministerului, pentru ca această instituție să poată supraveghea eficient modul de desfășurare/implementare a proiectelor de către agenții, adică asigurarea funcționării mecanismelor, proceselor de monitorizare și de evaluare, iar Curtea de Conturi efectuează auditul extern, conform prevederilor legislației în vigoare.

Conform studiilor de expertiză juridică la nivelul cadrului legislativ-normativ continuă să persiste carențe legate de:

- nu este suficient clarificată terminologia și conceptele privind: politica de dezvoltare regională și caracterul ei, autoritate de implementare și dezvoltare echilibrată, disparități regionale, indicatori de impact ai dezvoltării regionale, policentrismul;

- lipsesc prevederile care ar reglementa modalitatea de guvernanță interministerială a procesului;

- sunt insuficient clarificate atribuțiile CNCDR, CRD și ADR;

- nu sunt reglementate responsabilitățile și atribuțiile administrației publice locale privind implicarea lor în procesul de dezvoltare regională;

- persistă inadvertențe legale privind perioadele de elaborare și implementare a SNDR (3 ani), SDR (7 ani); POR ca și documente tehnice pentru 7 ani, DUP (3 ani) [1; p. 45];

- există un vacuum de norme privind dreptul de proprietate asupra patrimoniului creat ca rezultat al implementării politicii de dezvoltare regională și administrarea acestui patrimoniu;

- lipsesc prevederile legale care ar reglementa modalitatea de cofinanțare a programelor și proiectelor de dezvoltare regională incluse în DUP din sursele financiare ale FNDR și alte surse naționale și externe;

- lipsesc prevederile legale care ar reglementa aplicarea unui sistem informațional integrat de control și evaluare pentru realizarea managementului interministerial eficient al politicii dezvoltării regionale;

- sunt lacune în prevederile de integrare a planificării teritoriale cu politica de dezvoltare regională, nu sunt clar definite criteriile de constituire a regiunilor și nu sunt respectate cerințele NUTS față de constituirea regiunilor de dezvoltare [2, p. 84].

Reieșind din aceste considerente, perfecționarea cadrului legal și normativ în domeniul dezvoltării regionale rămâne a fi unul dintre obiectivele importante ale documentelor de planificare strategică.

Promovarea dezvoltării regionale ca domeniu ocupațional și ca politică națională, la recomandarea Uniunii Europene pe parcursul ultimului deceniu s-a făcut, din nefericire, fără a recupera handicapul informațional, statistic, formativ, educațional, cultural pe care țara noastră îl avea în raport cu statele Europei Occidentale. Pentru a îmbunătăți acest drum apreciem că o abordare responsabilă a domeniului trebuie să pornească de la calitatea pregătirii și perfecționării tuturor resurselor umane implicate, un veritabil proces educațional care să reprezinte o adevărată investiție pe termen lung pentru succesul dezvoltării regionale, dar și al celorlalte politici care urmăresc realizarea coeziunii economice și sociale [4; p. 388].

În concluzie se poate menționa, că experiența UE în domeniul dezvoltării regionale integrate poate fi o sursă de inspirație pentru Republica Moldova. În pofida faptului că diferă foarte mult nivelul de dezvoltare a regiunilor UE și a regiunilor Republicii Moldova, pot fi formulate niște lecții ce urmează a fi însușite. La fel se poate constata, că cadrul instituțional al politicii de dezvoltare regională în Republica Moldova are avantajul de a fi flexibil la adaptare în funcție de evoluția implementării politicilor de DR. Comparativ cu situația din alte țări, cadrul instituțional de dezvoltare regională din Republica Moldova nu este legat de careva prevederi constituționale sau juridice care ar fi dificil de modificat. Modelul de DR selectat pentru Republica Moldova este unul care oferă administrației publice locale posibilitatea de a conlucra pe teritoriul regiunii și de a planifica intervenții strategice întru susținerea dezvoltării regionale, care vor fi finanțate, în condiții specifice, din mijloacele bugetului de stat, astfel concluzionăm că dezvoltarea regională și descentralizarea sunt politici interrelaționale.

În viitorul apropiat, un aspect principal al politicii de dezvoltare regională a Republicii Moldova va constitui cooperarea comunitară și regionalizarea serviciilor. Cooperarea intercomunitară poate conduce la îmbunătățirea performanțelor din sector printr-un management mai bun și profesional, precum și prin beneficierea de economii de scară.

BIBLIOGRAFIE

1. Armstrong, H. W. Convergence among the regions of the European Union. 1950-1990, Papers in Regional Science, 1995.
2. Baron T., Statistica teoretică și economică, Editura didactică și pedagogică, București, 1996, p. 518.
3. Commission of European Communities A sustainable Europe for a better world: A European Union strategy for sustainable development, Brussels, 2002. În: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/pdf/library/strategy_sustdev_en.pdf.
4. Frunze O., Metode de eficientizare a deciziilor în scopul dezvoltării economice regionale sustenabile. Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, Chișinău, 19 mai 2017, p. 634.
5. Legea nr. 239 din 13.10.2016 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 30-39 din 03.02.2017.
6. Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională din 28.12.2006 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-2416.02.2007.
7. Tofan T., Frunze O., Butnaru V. ș. a. Managementul dezvoltării regionale privind diminuarea disparităților interregionale în cadrul Republicii Moldova prin prisma noii politici de coeziune europeană. Tipografia Garomont Studio, Chișinău, 2018, 233 p.

ATELIERUL NR. III DIMENSIUNI SOCIOECONOMICE ȘI DE DREPT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

IMPACTUL ACTELOR NORMATIVE NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE ASUPRA MATERIEI DE ȘTARE CIVILĂ

Ludmila ȚARANU,
doctor, lector universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

SUMMARY

Every natural person originates from a distinct family, being registered under its family name, and during the lifetime would continue his/her participation at diverse juridical relations, either under the name obtained at birth or the changed one, as a result of marriage accomplishing or cessation, by adoption or the modification of the name or/and of surname, and others. It is undoubtedly that among the main tasks that we can attribute to the civil status bodies there are the civil status registrations, regarded as legal operations transposed in the civil status registers, these ones being directly related to the identification elements of the natural person.

Keywords: *family, adoption, juridical relations.*

Evoluția dreptului persoanelor a fost profund influențată în sec. al XX-lea de curentele filozofice, sociologice, psihologice și psihanalitice care au îmbogățit conceptele de persoană fizică. Un salt cu adevărat semnificativ a avut loc prin Declarația Universală a Drepturilor Omului, când individului abstract i s-a opus persoana ca o realitate concretă atât carnală, cât și spirituală. Acest reviriment a fost resimțit în abordarea persoanei fizice care tratează existența persoanei, drepturile sale și identificarea sa. În acest sens, art. 2 din Declarație prevede faptul că *fiecare om se poate prevala de toate drepturile și libertățile proclamate, fără nici un fel de deosebire ca, de pildă, deosebirea de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, de origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alte împrejurări* [1].

Din reglementările internaționale evidențiem și art. 7 pct. 1 din Convenția privind drepturile copilului, după care „copilul se înregistrează imediat după nașterea sa și are, prin naștere, dreptul la un nume, dreptul de a dobândi o cetățenie și, în măsura posibilului, dreptul de a-și cunoaște părinții și de a fi îngrijit de aceștia” [2].

Susținem ideea că raporturile juridice familiale sunt condiționate de relații de drept constituțional, drept dovadă sunt principiile ocrotite de către Legea Supremă – Constituția, dintre acestea amintim:

1) „Familia se întemeiază pe căsătoria liber consimțită între bărbat și femeie, pe egalitatea lor în drepturi și pe dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor” [3] (art. 48, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova). Instituirea acestui argument este fundamentată de faptul că viitorii soți au aptitudinea, în mod individual, de a lua decizia privind încheierea căsătoriei, ulterior acestui fapt intervin drepturile și obligațiile soților de a se ocupa de îngrijirea atât fizică, cât și spirituală a copiilor. Drept fundament al acestui principiu constituie sentimentul de dragoste care stă la baza deciziei de a încheia căsătoria. Respectiv, identificăm dreptul de a alege între celibat și căsătorie. Suntem de părere că perpetuarea speciei umane este elementul primordial care trebuie luat în considerare de către fiecare individ în parte. În acest studiu, ne raliem la ideea că instituția căsătoriei este una fundamentală în dreptul familiei, care se cere a fi studiată din moment ce reprezintă celula de bază a societății. De asemenea, egalitatea în drepturi cunoaște un suport juridic în țara noastră, aceasta din moment ce a intrat în vigoare *Legea cu privire la asigurarea*

egalității de șanse între femei și bărbați, prin care se garantează exercitarea drepturilor egale de către femei și bărbați în sfera politică, economică, socială, culturală, în alte sfere ale vieții [4].

2) „*Mama și copilul au dreptul la ajutor și ocrotire specială. Toți copiii, inclusiv cei născuți în afara căsătoriei, se bucură de aceeași ocrotire socială*” (art. 50 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova). Acest principiu cunoaște o tratare concludentă și la nivel internațional - art. 19, alin. (1) din Convenția cu privire la drepturile copilului proclamă: „Statele părți vor lua toate măsurile legislative, administrative, sociale și educative corespunzătoare în vederea protejării copilului împotriva oricăror forme de violență, vătămare sau abuz, fizic sau mental, de abandon sau neglijență, de rele tratamente sau de exploatare, inclusiv abuz sexual, în timpul cât se află în îngrijirea părinților sau a unuia dintre ei, a reprezentantului ori reprezentanților legali sau a oricărei persoane căreia i-a fost încredințat”. Scopul familiei fiind dragostea, unitatea spirituală dintre membrii ei, credem că aceasta este temelia în creșterea și educarea copiilor, înfăptuind perpetuarea speciei umane.

3) „*Statul facilitează, prin măsuri economice și prin alte măsuri, formarea familiei și îndeplinirea obligațiilor ce îi revin*” (art. 49, alin. (1) Constituția Republicii Moldova). Din această prevedere înțelegem că protejarea relațiilor de familie, precum și a celor asimilate sunt privite ca un mijloc de executare a obligațiilor statului în scopul ocrotirii și întăririi familiei. Astfel, statul trebuie să asigure condiții pentru a fi realizate cele mai importante funcții în stat: economică (în sensul administrării în comun a gospodăriei casnice și a bunurilor soților) și educativă (prin educația tinerei generații și armonizarea intereselor din familie cu interesele statului, deoarece în familie este fundamentat statutul social și primul mediu de viață al copiilor rezultați din această căsnicie). Aceste norme diferă de la o țară la alta, în funcție de istoria, cultura și evoluția socială ale fiecărui stat.

Din moment ce atrage incidența mai multor sisteme de drept, nu este o excepție interacțiunea normelor juridice de dreptul familiei cu cele ale dreptului internațional, normele sale reglementând raporturile de familie cu un conținut de extraneitate. Un exemplu elocvent sunt următoarele prevederi adoptate de legiuitorul moldovean în art. 1578 alin. (1) din Codul civil al Republicii Moldova: „La aplicarea legii străine, instanța de judecată stabilește conținutul normelor ei prin atestări obținute de la organele statului străin care au editat-o, ținând cont de interpretarea ei oficială și de practica aplicării ei în statul străin respectiv” [5]. Mai mult, Titlul VI din Codul familiei al Republicii Moldova reglementează expres relațiile familiale cu elemente de extraneitate, art. 154 prevede că „Cetățenii străini și apatrizii cu domiciliul pe teritoriul Republicii Moldova, în relațiile familiale, au aceleași drepturi și obligații ca și cetățenii Republicii Moldova” [6].

Este cunoscut faptul că țara noastră este parte la un șir de acte internaționale, cum ar fi: Declarația universală a drepturilor omului; Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (Republica Moldova a aderat la aceste acte prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990); Convenția internațională cu privire la drepturile copilului (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 408-XII din 12.12.1990), astfel, este apreciat faptul că aceste documente susțin valorificarea drepturilor și valabilitatea actelor de stare civilă încheiate la nivel internațional.

Un aspect congruent este faptul că Republica Moldova are competență, prin intermediul organelor de resort, și la nivel internațional în domeniul de colaborare privind asistența juridică în materia actelor de stare civilă [7, p. 69]. La acest subiect, avem în vedere Convenția CSI cu privire la asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală, semnată la Minsk, la 22 ianuarie 1993. Este binevenită aderarea Republicii Moldova în anul 1995 la această Convenție și este salutar acest fapt, din moment ce acest act internațional oferă sprijin și satisface cerințele cetățenilor în materia exercitării drepturilor sale. Astfel, art. 14 din Convenție prevede: „Părțile contractante se obligă să expedieze una alteia, la cerere, fără traducere și fără plată, certificatele de înregistrare a actelor stării civile” [8].

Din 16 martie 2007, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a inițiat activitatea de aplicare a apostilei - procedură care suprimă necesitatea supralegalizării actelor oficiale destinate pentru străinătate prin intermediul instituțiilor statale și al ambasadelor sau consulatelor statelor pentru care se dorește recunoașterea documentelor. Faptul s-a datorat aderării țării noastre, în anul 2006, la Convenția cu privire la suprimarea cerinței supralegalizării actelor oficiale străine. Efectul juridic al apostilării constă în recunoașterea actului întocmit în Republica Moldova pe teritoriul statelor semnatare ale Convenției de la Haga cu privire la apostilă, încheiată la 5 octombrie 1961. Potrivit pct.

9, lit a) din Regulamentul pentru aplicarea apostilei, Ministerul Justiției este responsabil pentru aplicarea apostilei pe documentele de stare civilă, eliberate după 24 februarie 1998 [9]. Aplicarea apostilei este unica formalitate care poate fi solicitată pentru a atesta veridicitatea semnăturii, calitatea în care a acționat semnatarul actului sau, după caz, autenticitatea sigiliului și a ștampilei de pe acest act [10].

De o importanță deosebită este aderarea Republicii Moldova, în anul 2008, la Convenția privind eliberarea extraselor multilingve din actele de stare civilă, semnată la Viena la 8 septembrie 1976, devenind astfel parte la statele care eliberează extrase din actele de stare civilă de naștere, căsătorie sau de deces care pot fi utilizate în străinătate, fără a mai fi necesară supralegalizarea, apostilarea și traducerea acestora [11]. Eliberarea extraselor multilingve din actele de stare civilă ține de competența Direcției generale stare civilă și se realizează de către Direcția audiență și eliberarea documentelor, serviciile stare civilă și de către Misiunile diplomatice și Oficiile consulare ale Republicii Moldova din străinătate [12].

Ulterior, la 26 iunie 2013, Guvernul Republicii Moldova adoptă Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedura de supralegalizare a documentelor, aceasta prevede că statele care nu sunt parte la Convenția de la Haga aplică regula supralegalizării. Conform prevederilor pct. 4 din Regulament, prin supralegalizare înțelegem procedura prin care se atestă veridicitatea semnăturii, calitatea în care a acționat semnatarul sau, după caz, autenticitatea sigiliului și a ștampilei de pe acest document. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, misiunile diplomatice și oficiile consulare sunt autoritățile responsabile de supralegalizarea documentelor (pct. 6 din Regulament) [13].

Am enumerat actele internaționale pentru a specifica modalitatea de recunoaștere a actelor de stare civilă emise atât de autoritățile competente ale Republicii Moldova, cât și de cele din străinătate. Ne-a determinat să le enumerăm faptul că cetățenii Republicii Moldova au nevoia de a înregistra acte de stare civilă atât pe teritoriul statului, Republicii Moldova cât și în străinătate, situație valabilă și pentru cetățenii străini și apatrizi. Mai mult, potrivit art. 13 din Legea nr. 100/2001, actele de stare civilă eliberate cetățenilor străini și apatrizilor de către organele competente ale țărilor străine, în conformitate cu legile țărilor respective, sunt recunoscute valabile în Republica Moldova după supralegalizarea lor, dacă tratatele internaționale nu prevăd altfel. Actele de stare civilă ale cetățenilor Republicii Moldova, întocmite de către organele competente ale țărilor străine au putere doveditoare în Republica Moldova numai dacă sunt transcrise în registrele de stare civilă ale Republicii Moldova. Transcrierea actelor de stare civilă și înscrierea mențiunilor primite din străinătate se efectuează de către oficiile stare civilă, cu aprobarea prealabilă a Direcției generale stare civilă. Cetățeanul Republicii Moldova este obligat să declare transcrierea în termen de 6 luni de la întoarcerea în țară sau de la primirea din străinătate a certificatului de stare civilă ori a copieii sau extrasului din actul de stare civilă.

Este necesară specificarea că actele de stare civilă, înregistrate la organele competente din străinătate (după 17 august 2001) și care aparțin cetățeanului Republicii Moldova nu pot fi recunoscute în Republica Moldova fără transcrierea lor. Procedura de transcriere demarează prin depunerea cererii de către cetățeni la oficiul stare civilă de la domiciliu sau, după caz, la misiunea diplomatică sau la oficiul consular al RM (art. 65, alin. (1) din Legea nr. 100/2001).

Documentele care pot fi transcrise se reduc exclusiv la actele de stare civilă întocmite de către organele competente ale statelor străine. De aici rezultă că nu pot fi transcrise: hotărârile judecătorești, indiferent de conținutul lor; certificatele medicale constatatoare de naștere și certificatele privind componența familiei. În aceeași ordine de idei, atenționăm că este categoric interzisă transcrierea actelor de stare civilă în baza actelor transcrise deja de către autoritățile din alte state. De exemplu: căsătoria înregistrată în Italia și transcrisă în registrele din Franța nu poate fi transcrisă pe teritoriului Republicii Moldova în baza actului francez, ci numai în baza actului italian. În plus, din prevederile art. 65 alin. (2) din Legea nr. 100/2001 rezultă că transcrierea actelor de stare civilă și înscrierea mențiunilor primite din străinătate se fac pe baza copieii extrasului din actul de stare civilă sau certificatului de stare civilă din țara respectivă, cu aprobarea Direcției generale stare civilă [13].

Conchidem prin a sublinia că, în partea ce ține de înregistrarea faptelor juridice care dau

naștere la raporturile juridice familiale, în doctrină nu regăsim o tratare specială ale acestor acte normative. Am dezvăluit rolul imanent al înregistrărilor de stare civilă ca fiind înscrierile efectuate de către organele de stat în temeiul faptelor juridice care se produc în viața fiecărui individ și care au drept scop protecția drepturilor patrimoniale și nepatrimoniale ale persoanei fizice. Astfel, ființa umană are vocația de subiect de drept în toate ramurile dreptului și în consecință, individualizarea omului și stabilirea identității sale sunt necesare și obligatorii.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la New York de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948, prin Rezoluția nr. 217 A (III). Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28 iulie 1990.
2. Convenția privind drepturile copilului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 29 noiembrie 1989, în vigoare de la 2 septembrie 1990. Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 408-XII din 12 decembrie 1990.
3. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12 august 1994, în vigoare din 27 august 1994.
4. Legea nr. 5 din 09 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50/200 din 24 martie 2006.
5. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107-XV din 6 iunie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22 iunie 2002.
6. Codul familiei al Republicii Moldova nr. 1316 din 26 octombrie 2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-48/210 din 26 aprilie 2001.
7. Țaranu Ludmila. „Aspecte esențiale privind modul de înregistrare a actului de naștere”. În: Revista Națională de Drept. Chișinău, nr. 11, 2015. 67-70 p.
8. Convenția CSI cu privire la asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală. Semnată la Minsk la 22 ianuarie 1993 (Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 402 din 16 martie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 023 din 27 aprilie 1995).
9. Hotărârea Guvernului nr. 163 din 15 februarie 2007 cu privire la optimizarea structurii Ministerului Justiției și aprobarea Regulamentului privind aplicarea apostilei. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 25-28/177 din 23 februarie 2007.
10. „Baza de date al actelor apostilate”. În: <https://apostila.gov.md/?p=127> (vizitat la 31 ianuarie 2019).
11. Legea nr. 4 din 07 februarie 2008 pentru aderarea Republicii Moldova la Convenția privind eliberarea extraselor multilingve de pe actele de stare civilă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 37-39/106 din 22 februarie 2008.
12. „Eliberarea extrasului multilingv de pe actul de stare civilă”. <http://www.asp.gov.md/ro/node/230> (vizitat la 31 ianuarie 2019).
13. Hotărârea Guvernului nr. 421 din 26 iunie 2013 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedura de supralegalizare a documentelor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 136-139/508 din 01 iulie 2013.
14. Legea nr. 100 din 26 aprilie 2001 privind actele de stare civilă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-99/765 din 17 august 2001.

CĂILE DE ASIGURARE A DISCIPLINEI MUNCII ÎN CADRUL UNITĂȚII

Tatiana MACOVEI,

doctor, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

„Disciplinary action” can take many forms. It should be seen primarily as a corrective measure, aimed at preventing further misconduct or poor performance. Sometimes, an employer might need to raise more serious concerns with an employee. In these cases, the employer may wish to commence “disciplinary action”. To be lawful, disciplinary action must be fair and reasonable in all the circumstances. There are two aspects to this: the employer must have good reason for the dismissal or disciplinary action, and the employer must follow a fair process in reaching and implementing its decision.

Keywords: *employee; employer; labor discipline; disciplinary sanctions.*

Disciplina muncii este o condiție obligatorie pentru toți salariații, indiferent de funcția pe care o ocupă. Reieșind din conținutul normei legale, disciplina muncii presupune îndeplinirea de către salariat a tuturor obligațiilor care-i revin potrivit contractului individual de muncă, fișei postului, dispozițiilor șefului ierarhic, precum și normelor de disciplină stipulate atât în actele normative generale, cât și în actele normative la nivel de unitate.

Regulile generale privind disciplina muncii se regăsesc în Codul muncii al Republicii Moldova (art. 201-211), contractele colective de muncă încheiate la nivel de unitate, dar și în regulamentele interne ale unităților, statutele profesionale și disciplinare. Astfel Codul muncii al Republicii Moldova definește în art. 210, disciplina muncii drept obligația tuturor salariaților de a se subordona unor reguli de comportare, stabilite în conformitate cu prezentul cod, cu alte acte normative, cu convențiile colective, cu contractele colective și cu cele individuale de muncă, precum și cu actele normative la nivel de unitate, inclusiv cu regulamentul intern al unității [2].

Doctrina [3] definește disciplina muncii ca fiind „ordinea necesară în cadrul executării raportului social de muncă și în cadrul unui colectiv determinat, ce rezultă din respectarea de către cei ce compun colectivul a unor reguli sau norme de conduită, care asigură desfășurarea, în condiții de eficiență, a procesului muncii. Ca instituție de ramură, disciplina muncii se constituie într-un sistem de norme juridice care reglementează comportarea salariaților în desfășurarea procesului muncii. De asemenea, disciplina muncii poate fi considerată ca principiu al reglementării relațiilor de muncă. În sfârșit, din punctul de vedere al salariatului, disciplina muncii reprezintă „o obligație juridică de sinteză, care însumează și rezumă, în esență, totalitatea obligațiilor asumate prin încheierea contractului individual de muncă [4].

Asigurarea disciplinei muncii la nivel de unitate se asigură prin crearea de către angajator a condițiilor economice, sociale, juridice și organizatorice necesare prestării unei munci de înaltă productivitate, prin formarea unei atitudini conștiente față de muncă, prin aplicarea de stimulări și recompense pentru munca conștiincioasă, precum și de sancțiuni în caz de comitere a unor abateri disciplinare.

Autorii Eduard Boișteanu și Nicolai Romandaș identifică două categorii de mijloace sau căi de înfăptuire a disciplinei muncii:

a) respectarea strictă a disciplinei muncii de către părțile contractante este orientată spre atingerea scopului principal pe care îl urmăresc părțile: angajatorul – de a căpăta un venit (profit), salariatul – de a primi o recompensă pentru munca depusă. Cu cât este mai mare interesul salariaților pentru rezultatele muncii lor, cu atât este mai eficientă și mai productivă munca lor. Au caracter stimulatив pentru respectarea disciplinei muncii acele dispoziții legale care prevăd modul de acordare a stimulărilor pentru succese în muncă, precum și avantajele și înlesnirile acordate salariaților care își îndeplinesc conștiincios și eficient obligațiile de muncă.

b) mijloace cu caracter de constrângere ce rezidă în luarea măsurilor respective morale (aplicarea sancțiunilor disciplinare) față de cei care încalcă disciplina muncii [1].

Astfel, disciplina muncii, din punct de vedere juridic, are un caracter dublu. Pe de o parte, ea impune angajatorului obligația de a organiza corect munca, stabilind normele de conduită necesare, iar pe de altă parte, în acest mod creează, de fapt, condiții normale de muncă salariatului.

Stimulări pentru succese în muncă. Potrivit art. 203 al Codului muncii al Republicii Moldova, pentru succese în muncă, angajatorul poate aplica stimulări sub formă de: mulțumiri; premii; cadouri de preț; diplome de onoare. În același timp, regulamentul intern al unității, statutele și regulamentele disciplinare pot să prevadă și alte modalități de stimulare a salariaților. Iar pentru succese deosebite în muncă, merite față de societate și față de stat, salariații pot fi înaintați la distincții de stat (ordine, medalii, titluri onorifice), lor li se pot decerna premii de stat. Stimulările se aplică de către angajator de comun acord cu reprezentanții salariaților. Stimulările se consemnează într-un ordin (dispoziție, decizie, hotărâre), se aduc la cunoștința colectivului de muncă și se înscriu în carnetul de muncă al salariatului. Salariaților care își îndeplinesc conștiincios și eficient obligațiile de muncă li se acordă, în mod prioritar, avantaje și înlesniri în domeniul deservirii social-culturale, locative și de trai (bilete în instituții balneosanatoriale, case de odihnă etc.). Acești salariați beneficiază, de asemenea, de dreptul prioritar la avansare în serviciu.

Condițiile răspunderii disciplinare. Pentru ca un salariat să poată fi atras la răspundere disciplinară, trebuie întrunite cumulativ câteva condiții:

a) Calitatea de salariat – această calitate se justifică prin existența raportului juridic de muncă. Răspunderea disciplinară are un caracter strict personal, respectiv legea nu admite asumarea răspunderii disciplinare pentru un alt salariat sau atragerea la răspundere disciplinară a succesorilor salariatului.

b) Existența unei fapte ilicite – Codul muncii nu conține o enumerare expresă și exhaustivă a abaterilor disciplinare, respectiv prin abatere disciplinară putem înțelege orice abatere de la obligațiile asumate de salariați sau orice abatere de la normele legale.

În lumina recentelor modificări la Codul muncii al Republicii Moldova și anume prin art. 211¹ au fost reglementate cazurile de încălcare gravă a obligațiilor de muncă și anume: primirea și eliberarea bunurilor, precum și a mijloacelor bănești fără perfectarea documentelor corespunzătoare; acordarea serviciilor prin uzul funcției în schimbul unei remunerații, unui serviciu sau altor beneficii; folosirea în scopuri personale a banilor încasați; folosirea în scopuri personale a bunurilor angajatorului și a bunurilor aflate în gestiunea angajatorului (mijloace fixe aflate în proprietate, arendă, comodat) fără acordul în scris al acestuia; nerespectarea clauzei de confidențialitate; încălcarea cerințelor de securitate și sănătate în muncă, constatată, în formă scrisă, de conducătorul unității, de lucrătorul desemnat, de serviciul intern ori extern de protecție și prevenire sau de Inspectoratul de Stat al Muncii, dacă această încălcare a atras consecințe grave (accident de muncă, avarie) sau a creat un pericol real și iminent al survenirii unor asemenea consecințe; refuzul de a trece examenul medical, în cazul în care acesta este obligatoriu, iar salariatul a fost informat de către angajator, în formă scrisă, despre obligația de a trece examenul medical; cauzarea unui prejudiciu material mărimea căruia depășește cinci salarii medii lunare pe economie prognozate.

Reglementarea în Codul muncii a încălcărilor grave este o acțiune binevenită, deoarece astfel se încearcă de a limita arbitrariul de care poate da dovadă angajatorul în aprecierea gravității abaterilor disciplinare comise de către salariat.

c) Săvârșirea faptei cu vinovăție – această condiție este pe deplin justificată, deoarece nu putem atrage un salariat la răspundere disciplinară, dacă nu există elementul subiectiv al abaterii disciplinare, și anume – comiterea cu vinovăție a faptei. Dacă salariatul va prezenta motive întemeiate care înlătură vinovăția faptei, atunci angajatorul nu este în drept să aplice sancțiuni disciplinare, spre exemplu, neprezentarea la serviciu, dacă salariatul va prezenta dovada că a fost în concediu medical.

d) Legătura cauzală dintre faptă și rezultat. Între acțiunea/inacțiunea salariatului și rezultatul dăunător trebuie în mod obligatoriu să existe legătură cauzală, în caz contrar salariatul nu poate fi sancționat disciplinar.

Sancțiunile disciplinare. Articolul 206 al Codului muncii prevede că pentru încălcarea disciplinei de muncă, angajatorul are dreptul să aplice față de salariat următoarele sancțiuni disciplinare:

a) *avertismentul* – este o comunicare scrisă adresată de angajator salariatului prin care acesta din urmă este atenționat în legătură cu abaterea disciplinară săvârșită. De regulă, aplicarea sancțiunii disciplinare sub forma avertismentului se face pentru încălcări minore ale legislației, iar scopul acestei sancțiuni disciplinare este de a preîntâmpina salariatul despre faptul că abaterile disciplinare nu vor fi tolerate de angajator.

b) *muștrarea* – este o sancțiune mai gravă față de avertisment, iar temeiul aplicării acesteia pot servi acele abateri disciplinare ale salariatului care pot afecta procesul normal de activitate al angajatorului.

c) *muștrarea aspră* – evident este o sancțiune pentru o încălcare mai gravă decât avertismentul și muștrarea și se aplică, de regulă, pentru acele abateri disciplinare săvârșite de salariat care au afectat activitatea normală a angajatorului.

d) *concedierea* – este cea mai gravă sancțiune disciplinară și se aplică în temeiurile prevăzute la art. 86, alin. (1), lit. g) -r), Codul muncii.

Este important de enunțat că angajatorul poate aplica orice sancțiune disciplinară enunțată în art. 206 CM, deoarece modul de enumerare a lor nu indică și consecutivitatea aplicării lor. Respectiv, în dependență de gravitatea faptei, angajatorul are dreptul de a aplica fie cea mai blândă sancțiune disciplinară, fie, din contra, cea mai gravă sancțiune disciplinară sub formă de concediere. Astfel alegerea sancțiunii disciplinare aplicabile salariatului depinde de gravitatea abaterii disciplinare, atitudinea salariatului față de fapta săvârșită, prezența/lipsa altor sancțiuni disciplinare aplicate salariatului etc.

Legislația în vigoare poate prevedea, pentru unele categorii de salariați, și alte sancțiuni disciplinare, cum ar fi cazul judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici etc.

Sancțiunea disciplinară se aplică de organul căruia i se atribuie dreptul de angajare (alegere, confirmare sau numire în funcție) a salariatului respectiv. Salariaților care poartă răspundere disciplinară conform statutelor sau regulamentelor disciplinare și altor acte normative li se pot aplica sancțiuni disciplinare și de organele ierarhic superioare decât cele care au dreptul de angajare.

Până la aplicarea sancțiunii disciplinare, angajatorul este obligat să ceară salariatului o explicație scrisă privind fapta comisă. Explicația salariatului poate fi prezentată în termen de cinci zile lucrătoare de la data solicitării. Refuzul de a prezenta explicația cerută se consemnează într-un proces-verbal semnat de un reprezentant al angajatorului și un reprezentant al salariaților. În funcție de gravitatea faptei comise de salariat, angajatorul este în drept să organizeze și o anchetă de serviciu. În cadrul anchetei, salariatul are dreptul să-și explice atitudinea și să prezinte persoanei abilitate cu efectuarea anchetei toate probele și justificările pe care le consideră necesare.

Codul muncii nu face anumite referiri la componența comisiei anchetei de serviciu, respectiv aceasta este la latitudinea angajatorului. Totuși, se recomandă de a include în comisia de anchetă și reprezentanți ai salariaților, ceea ce poate spori încrederea în investigațiile efectuate de comisia de anchetă. Legislația muncii nu prevede termenul la expirarea căruia comisia de anchetă trebuie să prezinte rezultatele obținute, însă important este de menționat faptul că durata de timp a activității comisiei de anchetă nu suspendă termenele atragerii la răspundere disciplinară.

Potrivit Codului muncii al Republicii Moldova, sancțiunea disciplinară se aplică, de regulă, imediat după constatarea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de o lună din ziua constatării ei, fără a lua în calcul timpul aflării salariatului în concediul anual de odihnă, în concediul de studii sau în concediul medical. Sancțiunea disciplinară nu poate fi aplicată după expirarea a 6 luni din ziua comiterii abaterii disciplinare, iar în urma reviziei sau a controlului activității economico-financiare – după expirarea a 2 ani de la data comiterii. În termenele indicate nu se include durata desfășurării procedurii penale.

Sancțiunea disciplinară se aplică prin ordin (dispoziție, decizie, hotărâre), în care se indică în mod obligatoriu: temeiurile de fapt și de drept ale aplicării sancțiunii; termenul în care sancțiunea poate fi contestată; organul în care sancțiunea poate fi contestată.

Ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de sancționare, cu excepția sancțiunii disciplinare sub formă de concediere conform art. 206, alin.(1) lit. d) care se aplică cu respectarea art. 81, alin.(3), se comunică salariatului, sub semnătură, în termen de cel mult 5 zile lucrătoare de la data emiterii, iar în cazul în care acesta activează într-o subdiviziune interioară a unității (filială, reprezentanță,

serviciu desconcentrat etc.) aflate în altă localitate – în termen de cel mult 15 zile lucrătoare și produce efecte de la data comunicării. Refuzul salariatului de a confirma prin semnătură comunicarea ordinului se fixează într-un proces-verbal semnat de un reprezentant al angajatorului și un reprezentant al salariaților. Ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de sancționare poate fi contestat de salariat în instanța de judecată în condițiile art. 355 Codul muncii al Republicii Moldova.

Legislația muncii limitează în timp termenul de validitate a sancțiunilor disciplinare, prevăzând că nu poate depăși un an din ziua aplicării. Dacă pe parcursul acestui termen salariatul nu va fi supus unei noi sancțiuni disciplinare, se consideră că sancțiunea disciplinară nu i-a fost aplicată. Angajatorul care a aplicat sancțiunea disciplinară este în drept să o revoce în decursul unui an din proprie inițiativă, la rugămintea salariatului, la demersul reprezentanților salariaților sau al șefului nemijlocit al salariatului. În interiorul termenului de validitate a sancțiunii disciplinare, salariatului sancționat nu i se pot aplica stimulări prevăzute la art. 203 CM.

Concluzii. Disciplina muncii constituie o condiție obligatorie pentru desfășurarea activității de muncă. În cazul în care salariații sunt disciplinați și au merite deosebite în muncă, față de ei pot fi aplicate diferite măsuri de stimulare, iar în cazul în care salariații încalcă disciplina muncii, atunci ei riscă să fie sancționați disciplinar.

BIBLIOGRAFIE

1. Boișteanu Eduard, Romandaș Nicolai. Dreptul muncii, manual. Chișinău, Tipografia centrală, 2015, p. 643-644.
2. Codul muncii al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 154-XV din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162, 2003.
3. Popa V. V. Dreptul muncii. București: Allbeck, 2002, p. 42.
4. Sosna B. Încetarea contractului individual de muncă. Chișinău: Cartier juridic, 2001, p. 74.

LEGISLAȚIA ELECTORALĂ - BAZĂ POLITICO-JURIDICĂ PENTRU CONSTITUIREA PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA ÎNTRE 1989-2000

Ilie GÎRNETȚ,

lector universitar, Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul

SUMMARY

This research looks at the organization of the parliamentary elections since 1989, as the changes in the Moldovan society have become unavoidable after the restructuring process. Also, it presents the most significant adjustments to the Moldovan electoral system, with all its deep reforms, aiming to set the foundations of the rule of law. This study allows one to create an overview of the eight electoral ballots held in the Republic of Moldova, and their outcomes, as well.

Keywords: *parliament, parliamentary elections, Electoral Code, Electoral Legislation, electoral system, political parti.*

Începând cu anul 1989, procesul de restructurare și de transformare din societatea moldovenească devenise inevitabil. Liberalizarea vieții politice din fosta U.R.S.S. a făcut posibilă apariția mișcării pentru restructurare, trezirea conștiinței naționale care au dus la începutul luptei pentru independență. Procesele sus-numite au determinat evoluția societății, cristalizarea și afirmarea unei elite intelectuale autohtone care va contribui la formarea noilor instituții statale și la reformarea celor vechi.

Prima încercare de schimbare radicală a unui sistem electoral care nu mai corespundea noilor realități are loc la Conferința a XIX-a a Partidului Comunist al Uniunii Sovietice (P.C.U.S.) din vara anului 1988, prin permisiunea de a înainta mai multe persoane într-o circumscripție electorală. Drept urmare, prin hotărârea Sovietului Suprem al Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești (R.S.S.M.) nr. 3625-XI din 24 noiembrie 1989, a fost creată Comisia Electorală Centrală (CEC) pentru alegerea deputaților poporului. Comisia era formată din 21 de membri, cu un mandat de 5 ani, numiți la propunerea sovietelor raionale și orașenești de deputați ai poporului, precum și a organelor republicane ale organizațiilor obștești. Președintele acestei Comisii a fost ales Vladimir Chictenco, care a activat în perioada 1989 – 1993. [5]

La începutul anului 1990, a fost desfășurată o campanie electorală pentru alegerile de deputați în Sovietul Suprem al republicii. Inițial, la 25 februarie 1990, au participat 85,5% din alegători. [3, p. 60]. Ulterior, la 10 martie 1990, au participat mai mult de 600 de candidați. În urma scrutinului electoral, în Parlament au fost aleși 377 de deputați ai poporului din 380. Primele alegeri parlamentare au fost organizate în baza sistemului electoral majoritar. Candidații la mandatul de deputat erau propuși de colectivele de muncă și organizațiile obștești. Numărul acestora oscila într-o circumscripție electorală de la 2 la 20 de persoane [6, p. 28].

Noul Soviet Suprem și-a început lucrările la 17 aprilie. La 27 aprilie 1990 Președinte al Prezidiului Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești, pe bază de alternativă, este ales Mircea Snegur, cu 196 de voturi „pentru” și 164 „împotriva”. Contracandidatul său, Petru Lucinschi a obținut susținerea doar a 160 de deputați (Platon, 2007, p. 43). La 11 mai 1990, președinte al Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești a fost ales Ion Hadîrcă, odată cu alegerea lui M. Snegur în funcția de președinte al R. Moldova. La 10 mai 1990 Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești a operat modificări în articolele 6, 7, și 49 din Constituția republicii. Noua redacție a articolelor 6 și 7 fixa activitatea tuturor partidelor politice în cadrul Constituției, fără dreptul de a uzurpa puterea, iar articolul 49 garanta cetățenilor dreptul de asociere liberă în partide politice. Astfel, a fost legalizat pluralismul politic ca element intern și indispensabil al statului de drept [6, p. 30-31].

În pofida lipsei unui pluralism politic veritabil, alegerile din 1990 au constituit totuși o primă competiție electorală reală.

La 12 octombrie 1993 Parlamentul de legislatura a XII-a, în urma unei crize parlamentare acute, s-a autodizolvat, nu înainte însă de a fixa data unui scrutin parlamentar anticipat – 27 februarie 1994. De asemenea, la 14 octombrie 1993, a fost adoptată o nouă lege electorală, prin care s-a trecut de la sistemul electoral majoritar. Noua lege acorda dreptul de vot tuturor cetățenilor, începând cu vârsta de 18 ani, iar pentru a putea fi ales a fost stabilit censul de vârstă de 21 de ani, fără nicio discriminare pe motive rasiale, etnice, politice, confesionale sau după sex etc. Luând în considerare principiul separării puterilor în stat, legea nu acorda dreptul de vot militarilor în termen, iar militarii activi, lucrătorii din procuratură, instituțiile judecătorești, poliție, organele securității naționale nu puteau fi aleși. De asemenea, mandatul de deputat era incompatibil cu orice altă funcție publică sau privată [7, p. 79].

Comisia Electorală Centrală, creată pentru alegerile anticipate din 1994, avea în componența sa 7 judecători ai Judecătoriei Supreme și 17 reprezentanți ai partidelor, organizațiilor social-politice și blocurilor electorale participante în alegeri. Președinte al Comisiei a devenit Nicolae Timofte, fiind ales, prin vot secret, din rândul judecătorilor desemnați, iar conform normelor stabilite atunci, în termen de 3 zile de la constituire, CEC își alegea dintre membrii săi vicepreședintele și secretarul. [5]

În cursa electorală s-au angajat treisprezece formațiuni social-politice, partide politice și blocuri electorale din totalul celor 26 înregistrate. Multe dintre ele au apărut între anii 1992-1993. În cursă s-au înscris și 20 de candidați independenți. Pe listele electorale au fost înscrși 1018 candidați [4, p. 41].

În ajunul alegerilor parlamentare din 27 februarie 1994, cea mai serioasă forță politică se prezenta a fi Partidul Democrat Agrar din Moldova, care a înregistrat o afinență masivă de adepți și simpatizanți în frunte cu fosta nomenclatură comunistă de toate nivelurile, și care a desfășurat o activitate intensă de creare a structurilor de partid în teritoriu. Astfel, în scurt timp, au fost create 36 de secții raionale, orașenești, dar și organizații primare ale P.D.A.M., care întruneau aproximativ 23 de mii de membri.

Forțele separatiste din Transnistria și Găgăuzia au ignorat prevederile legislației în vigoare, refuzând să organizeze pregătirea și efectuarea alegerilor parlamentare, astfel împiedicând exercitarea liberă a cetățenilor a dreptului de a alege și de a fi ales.

Desfășurarea scrutinului electoral, precum și campania preelectorală s-au desfășurat cu diferite încălcări ale legislației în domeniu. Au fost semnalate cazuri de denigrare a unor concurenți electorali, a simbolurilor statale, a limbii de stat, se făceau aluzii denigratoare referitor la independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova [3, p. 79].

Cu toate acestea, cota de participare a cetățenilor la alegeri a fost una destul de mare, ridicându-se la 79,31%. Ca rezultat al alegerilor, în Parlament au acces 4 formațiuni politice. Majoritatea mandatelor au fost câștigate de P.D.A.M. – 43,18% (56 de mandate), pe locul doi s-a plasat Blocul Electoral al Partidului Socialist din Moldova și Mișcarea „Unitate-Edinstvo” – 22% (28 de mandate) pe locul trei s-a plasat Blocul Țăranilor și Intelectualilor – 9,21% (11 mandate), și Alianța Frontul Popular Creștin-Democrat a obținut 7,53% (9 mandate) [7, p. 79].

Alegerile din 27 februarie 1994 au fost primele alegeri libere organizate pe bază de pluripartidism, după mai multe decenii de totalitarism, în care țara a fost parte componentă a U.R.S.S., urmând să aibă o importanță vitală pentru declanșarea proceselor de democratizare a structurilor politice [8, p. 40].

Parlamentul ales la 27 februarie 1994 a adoptat, pe 29 iulie 1994, noua Constituție a Republicii Moldova care a intrat în vigoare la 27 august 1994. Noua Lege Supremă a redus numărul de mandate în Parlament până la 101.

Pentru alegerile prezidențiale din 1996, prin Hotărârea Parlamentului nr. 924-XII din 12 iulie 1996, a fost confirmată o nouă componență nominală a Comisiei Electorale Centrale, președinte al căreia a fost ales Petru Railean, desemnat de Plenul Curții Supreme de Justiție. Comisia Electorală Centrale își încheia mandatul odată cu depunerea jurământului de către candidatul ales în funcția de Președinte al Republicii Moldova. În caz de necesitate, termenul atribuțiilor Comisiei Electorale Centrale putea fi prelungit prin hotărârea Parlamentului. Conform articolului 9 al legii numite, Comisia Electorală Centrală se constituia de către Parlament, cel târziu, cu 90 de zile înainte de

ziua alegerilor în următoarea componență: 3 judecători ai Curții Supreme de Justiție; 3 procurori ai Procuraturii Generale; 3 reprezentanți ai Consiliului Superior al Magistraturii; câte un reprezentant cu drept de vot consultativ din partea fiecărui candidat, înregistrat la funcția de Președinte al Republicii Moldova. Comisia Electorală Centrală era asistată de un aparat, al cărui personal numeric se confirma de Guvern. [5]

La 21 noiembrie 1997, Parlamentul adoptă Codul Electoral. Acesta stabilește modul de organizare și desfășurare a alegerilor parlamentare, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, în autoritățile publice locale, precum și modul de organizare și desfășurare a referendumurilor. Codul stipulează atât principiile participării la alegeri, cât și restricțiile privind dreptul de a alege și a fi ales. Sunt descrise sistemul organelor electorale și principiile de reprezentare în acestea, atribuțiile Comisiei Electorale Centrale, ale Consiliului Electoral și secției de votare. De asemenea, Codul evidențiază și procedurile judiciare: răspunderea juridică penală sau administrativă pentru încălcarea legislației electorale.

Codul electoral, adoptat la 21 noiembrie 1997, a reunit toate actele legislative referitoare la alegerile prezidențiale, parlamentare și locale, fiind unificate procedurile electorale. În baza Codului electoral, a fost înființată Comisia Electorală Centrală ca organ de stat cu statut permanent, pentru organizarea și desfășurarea alegerilor. Instituirea Comisiei a fost dictată de necesitatea unei structuri competente și specializate în domeniul alegerilor.

Din momentul adoptării, Codul Electoral a suportat mai multe modificări în scopul racordării acestuia la normele internaționale din domeniul electoral, precum și perfecționării procedurilor electorale. Republica Moldova este parte la șapte tratate ONU cu privire la drepturile omului, cele mai importante pentru CEC fiind: Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor și Convenția privind drepturile persoanelor cu dezabilități. Republica Moldova a devenit membru al Consiliului Europei în anul 1995 și a ratificat, în 1997, Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Ca rezultat, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a Consiliului Europei s-a angajat în mod regulat în discuții și a lansat opinii vizavi de alegerile din Republica Moldova. Totodată, fiecare cetățean a obținut posibilitatea de a depune la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) reclamații privind încălcarea drepturilor garantate de Convenție. Începând cu anul 1996, misiunea de monitorizare a OSCE a participat și a prezentat rapoarte în cadrul tuturor scrutinelor electorale desfășurate la nivel național. [5]

Activitatea permanentă a CEC a permis sporirea calității și eficienței de gestionare a procesului electoral. Comisia este constituită din 9 membri cu drept de vot deliberativ, mandatul ei fiind inițial, în prima versiune a codului, de 6 ani, ulterior durata acestuia a fost redusă până la 5 ani (Legea nr. 176/2005).

Componența nominală a CEC permanente a fost confirmată prin hotărârea Parlamentului nr. 1405 din 16 decembrie 1997. Imediat după aceasta, noua componență a elaborat Regulamentul CEC, în baza căruia își desfășoară activitatea, precum și alte regulamente, instrucțiuni, modele de documente electorale în vederea bunei organizări și desfășurări a alegerilor. Primul președinte al Comisiei a fost Dumitru Nidelcu, care a ocupat această funcție timp de 6 ani.

La 22 martie 1998 a fost stabilită prin decret prezidențial data alegerilor pentru Parlamentul Republicii Moldova. Alegerile urmau să se desfășoare conform noului Cod Electoral intrat în vigoare la 8 decembrie a aceluiași an, după sistemul proporțional, pe liste de partid, într-o singură circumscripție electorală națională, în care se alegeau 101 deputați. Codul Electoral mai stabilea și un prag electoral de 4% pentru reprezentare în Legislativ [2, p. 77].

Pentru cele 101 mandate în Parlament s-au înscris în cursa electorală: 6 blocuri electorale, 9 partide, precum și 60 de candidați independenți. Activismul populației la alegerile parlamentare din 1998 a fost înalt. Din totalul de 2.324.295 de cetățeni înscrși în liste, au participat 1.680.470 sau 69,12% din numărul total de alegători din țară.

Mandatele parlamentare au fost repartizate în felul următor: P.C.R.M. – 40 de mandate, Blocul Electoral „Convenția Democratică din Moldova” – 26 de mandate, Blocul Electoral „Pentru o Moldova Democratică și Prosperă” – 24 de mandate, și Partidul Forțelor Democratice – 11 mandate.

Alegerile Parlamentului Republicii Moldova din 22 martie 1998 au scos în evidență forțe politice noi. Electoratul acordând preferință unui partid de stânga. La 5 iulie 2000, Parlamentul Republicii Moldova adoptă „Legea cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova”, prin care se stabilea, de fapt, un sistem de guvernare parlamentar. Tot în anul 2000, este modificat pragul electoral de la 4% la 6%. [1, p. 16]

Odată cu modificarea și completarea Constituției din vara anului 2000, Republica Moldova devine un stat cu un regim parlamentar, Legislativului revenindu-i de aici înainte misiunea de a forma și investi Guvernul, cât și de alege a Președintelui Republicii Moldova. Parlamentul ales la 22 martie 1998 și-a încheiat activitatea înainte de termen [2, p. 78-79].

În concluzie, putem menționa că tânărul stat Republica Moldova are tendințe de afirmare a unui stat democratic. Renunțarea la regimul totalitar, adoptarea unei legislații racordate cât de cât la cea internațională, organizarea alegerilor în baza pluralismului politic, modificările efectuate la regimul de guvernare, schimbarea sistemului electoral ne demonstrează că Republica Moldova nu este determinată încă asupra unui model oarecare, aflându-se într-o transformare continuă. Această tendință de schimbare face ca Republica Moldova să colaboreze cu alte entități statale și organizații internaționale, să ceară ajutor sau consultații, expertize în diferite domenii. Organizațiile internaționale și partenerii de dezvoltare și-au exprimat îngrijorările referitoare la schimbările oscilante din Republica Moldova, recomandând ca autoritățile să fie mai hotărâte.

BIBLIOGRAFIE

1. Anikin V., Solomon C., Republica Moldova: alegerile, puterea, societatea civilă. Chișinău, 2011.
2. Cernenco M., Ciurea C., Negru E., Serebrian O., Alegerile într-o societate democratică. Chișinău, Ed. Business Elita, 2001.
3. Certan I., Stînga politică în Republica Moldova, 1989-2001, Chișinău, USM, 2008.
4. Cimpoeșu D., Regimul posttotalitar din Republica Moldova (1990-2012), Târgoviște, Ed. Ceta-tea de Scaun, 2012.
5. În: <https://www.cec.md/ro/scurt-istoric-2767.html> (accesat 12.12 2018).
6. Juc V., Viața politică în Republica Moldova. În: Destin Românesc. Revistă de istorie și cultură, nr. 4. 2001, pp. 26-46.
7. Solomon C., Aspecte ale vieții politice în Republica Moldova (1989-2002). Chișinău: USM, 2002.
8. Tulbure Al., Petkov Al., Parlamentarismul în Republica Moldova: formarea, instituționalizarea, realizările. În: Aspecte ale practicii parlamentare, relațiile dintre Parlament și Guvern (Republica Moldova), Chișinău, 1997, pp. 39-52.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ КАК ВЫЗОВ СОВРЕМЕННОГО СУДЕБНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Александр МИНАКОВ,

аспирант Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

Modern public management and administration is aimed at providing a number of properties that were underdeveloped for this system, or their coverage has received little attention, one of them is transparency and a mechanism for ensuring this in all branches of government. The quintessence of transparency of the judiciary is contained in the famous aphorism: „it is not Enough to know that the law exists, we need to see how it is”. In the article, transparency of the judicial system in the broad sense is a tool that provides the public with information on the functioning of the judicial system as a whole and its institutions in particular. The basis of the transparency of the judicial system is the information component. The degree of development of the informational component in the judicial system depends on the level of trust and citizens satisfaction with judicial services. Analyzed the term „public administration” as a subject of transparency in modern court management and administration. Proposed to clearly define and set the transparency mechanism, namely public administrations and equivalent entities at the level of normative acts and local documents.

Keywords: transparency, public administration, judicial system, courts administration, legal act.

Транспарентность судебной системы по своей смысловой нагрузке является многогранным понятием, которое в современной науке публичного управления появилось сравнительно недавно и рассматривается как принцип публичной власти, как организационный аспект реализации, как информационная доступность властных институций, как инструмент коммуникации между государством и гражданским обществом, как правовой режим, направленный на обеспечение оптимального состояния информационной открытости публичной власти.

Исследователи этого феномена справедливо связывают его с требованием транспарентности как базового свойства политической власти в целом, которая обеспечивает развитие демократии, гражданского общества путём открытости действий разных ветвей власти, процедуры принятия политических решений и активизации общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и управления.

Справедливо отмечает О. В. Афанасьева, что сам концепт транспарентности мог появиться лишь на определённом уровне развития политических институтов и публичного права, в то же время его появление фиксирует определённый дефицит институционального качества. Другими словами, транспарентность - это слоган, который коротко и лаконично формулирует сегодняшний социальный запрос [3].

Квинтэссенция транспарентности судебной системы содержится в известном афоризме: «Недостаточно знать, что правосудие существует, нужно видеть как оно осуществляется» [1, с. 5].

Необходимость в обеспечении прозрачности судебной деятельности сегодня диктуется двумя исходными позициями.

Первая заключается в том, что в современном мире на судебную власть все больше возлагаются аналогичные правотворчеству функции относительно формирования правоприменительной практики во время рассмотрения конкретных дел, что является адекватным следствием процесса развития и усложнения современных правовых отношений, интернационализации права, требований обеспечения прав человека.

Соответственно, обозначенное выше, растущее значение судебной власти требует большего социального контроля за её реализацией, который может быть обеспечен лишь при условии прозрачности судебной деятельности.

Вторая исходная позиция связана с общемировой тенденцией борьбы с коррупцией. Коррупционное поведение в пределах судебной системы может преследовать разные цели: от принятия неправомерного решения к элементарному ускорению судебного разбирательства дела. Выделяют два вида коррупции, которые в наибольшей степени задевают судебные системы: политическое вмешательство в судебные процессы представителей исполнительной и законодательной власти и подкуп судей. Прозрачность судебной системы и судебной деятельности может обеспечить значительное снижение уровня коррупции как в сфере укрепления независимости судебной власти от политического давления, так и препятствие процессам прямого подкупа судей [8, с. 535-536].

Приведённое является аргументом в пользу того, что развитие концепции транспарентности, как свойства судебной системы, является одной из наиболее последовательных мировых тенденций в реформировании судебной власти.

Среди существующего в науке многообразия определений транспарентности судебной системы (судебной власти), в контексте нашего исследования, наиболее приемлемым является толкование этого понятия как совокупности средств и способов, которые позволяют информировать население о существовании судебных инстанций, о принятых судебных решениях, а также о порядке деятельности судебных органов и органов судейского самоуправления [9, с. 185].

Из приведённого определения vyplывает, что транспарентность судебной системы в широком смысле является инструментом, который обеспечивает общество информацией о функционировании судебной системы в целом и её институтов в частности.

Следовательно, в качестве основы транспарентности судебной системы выступает информационная составляющая. В наше время большинство услуг переходят в электронный режим. Если в 80 годы прошлого века технологии применялись для внутренних потребностей и управленческих целей, то стремительное распространение Интернета стало базисом для изменения приоритетов из внутренних управленческих потребностей на внешние связи с общественностью [5, с. 9].

Транспарентность судебной системы обеспечивает формирование в обществе представлений, знаний, взглядов, идей и теорий о функционировании судебной системы, тем же способствуя повышению уровня осведомлённости граждан о своих правах и обязанностях, способах и механизмах защиты прав и интересов, правомерности действий индивидов и воспитанию правовой культуры в обществе.

Соответственно, развитие транспарантной судебной системы в направлении своевременного конструктивного полного достоверного и актуального информирования общественности о процессах, связанных с деятельностью судебной системы, влияет на эволюцию гражданского сознания общества как предпосылку формирования гражданского общества. Можно утверждать, что от этого зависят эмоции и настроения, которые господствуют в обществе, которые определяют его отношение к судебной системе в государстве.

От уровня транспарентности судебной системы прямо зависит уровень доверия граждан к ней. Низкий уровень открытости, доступности и прозрачности власти порождает неудовлетворение работой государственных органов у граждан, а также создаёт негативные настроения в обществе в целом. Невыполнение властью своих обязанностей перед населением приводит к кризису доверия и порождает стремление граждан к нелегитимным способам удовлетворения своих потребностей [10, с. 11].

Таким образом, признавая свойство транспарентности одним из ключевых для судебной системы и власти, хотелось бы определить субъекта ответственного за его реализацию. В современной доктрине судебного управления и администрирования европейских стран придерживаются мнения, что обеспечительная функция этого свойства должна быть возложена на публичную администрацию судебного органа, а не на самих судей, главной функцией которых является отправлять правосудие.

Относительно определения термина «публичная администрация» существует достаточно много дефиниций как научного, так и легального характера. Например, как отмечает в своих научных трудах А. Иванишук, понятие «публичная администрация» впервые было использовано в праве Европейского Союза. Анализ отдельных нормативно-правовых актов ЕС позволяет сделать вывод, что в европейском праве существует два определения понятия «публичная администрация»: в узком и широком смысле.

В узком смысле под «публичной администрацией» понимают «региональные органы, местные и другие органы публичной власти», «центральные правительства» и «публичная служба». Под органами публичной власти при этом понимают «институты регионального, местного или другого характера, другие органы, деятельность которых регулируется нормами публичного права или действиями государств-членов; органы, наделённые достаточными суверенными полномочиями страны, которые с формальной точки зрения не являются частью административного аппарата государства-члена, но структура и задания которых определены в законе (причём эти задания принадлежат сфере функционирования государства)» [4, с. 35].

В широком смысле в европейском праве к «публичной администрации» кроме органов публичной власти относят те органы, которые не входят к ней организационно, но выполняют делегированные ею функции.

В то же время, как отмечается в Резолюции по вопросам публичной (государственной) ответственности, под «публичной властью» (или органами публичной власти) следует понимать: любое учреждение публичного права (включая государство), региональные и местные органы государственной власти, независимые публичные предприятия и любые физические лица во время выполнения ими полномочий официальных органов [12].

Подтверждением существования определения термина «публичная администрация» в широком и узком понимании появляются также работы европейских учёных. Под «публичной администрацией» они понимают: совокупность органов, учреждений и организаций, которые осуществляют административные функции; административную деятельность, которая осуществляется этой администрацией в интересах общества; сферу управления публичным сектором со стороны той же публичной администрации [11, с. 6].

Также публичную администрацию детерминируют как организацию и деятельность органов (учреждений, структурных организаций), которые наделены прерогативами публичной власти и основой деятельности которых есть обеспечение выполнения действующего законодательства в публичных интересах [7, с. 648]. В. Аверьянов под понятием публичная администрация понимает совокупность органов исполнительной власти и органов исполнительного самоуправления, подчинённых политической власти, которые обеспечивают выполнение закона и осуществляют другие публично-управленческие функции [2, с. 123]. В. Колпаков определяет, что публичная администрация - это система организационно-структурных образований, которые на законных основаниях приобрели властные полномочия для их реализации в публичных интересах. Все это предопределяет необходимость рассматривать теорию публичной администрации как методологическую основу административного права и использовать её понятие как базовое в формировании административно-правовых отношений [12, с. 76].

В контексте нашего исследования, считаем уместным возложить функцию по обеспечению транспарентности на публичную администрацию судов, чётко определив алгоритм их действия в нормативно-правовых документах. Также, более конкретного определения, как в нормативно-правовых, так и в локальных документах, требует самоопределение транспарентность и механизм её обеспечения, так как именно от открытости и информационной доступности зависит уровень доверия и удовлетворённости судебскими услугами граждан.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абросимова Е. Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы / Е. Б. Абросимова. - М.: Институт права и публичной политики, 2002, 160 с.
2. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: Том 2. - Особлива частина ред.- Київ. Юрид. Думка, 2005, 624 с.
3. Афанасьева О. В. «Открытое государство» в понятийной системе обществознания / О. В. Афанасьева // Вопросы государственного и муниципального управления, 2014, № 1, с. 171-187.
4. Баштаник В. Реформування державного управління в Україні в умовах розвитку сучасних інтеграційних процесів. Акт пробл. державного управління: зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. Дніпропетровськ. 2009. Вип 2, с. 35-42.
5. Електронні послуги: навч. посіб. / І. В. Клименко; за заг. ред. Н. В. Грицяк. - К.: НАДУ при Президентіві України, 2014, 100 с.
6. Колпаков В. Адміністративне право України. - Київ.- Юніком інтер, 2003, 218 с.
7. П'ятковський В. Державна судова адміністрація України як суб'єкт адміністративного права. // Форум права, 2011, № 3, с. 648-653.
8. Стандарты справедливого правосудия (международные и национальные практики) / [кол. авторов; под ред. д. ю. н. Т. Г. Морщаковой]. - М. : Мысль, 2012, 584 с.
9. Судова влада: монографія / І. Є. Марочкін, І. В. Назаров [та ін.]; за заг. ред. І. Є. Марочкіна, Харків: Право, 2015, 792 с.
10. Тованчева Е. Н. Транспарентность государственной власти: политологический аспект: дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / Е. Н. Тованчева. Ростов-на-Дону, 2015, 22 с.
11. Шишкін В. Судові системи країн світу: у 3 кн. - Київ. Юрінком Інтер., 2001, Кн. 2, с. 178.
12. Judicial Reform in the EU. 2010. URL: https://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=136%3Ajudicialreform&catid=31%3Ajudicialreform&Itemid=245&lang=en

AMENINȚAREA TRAFICULUI ILICIT CU MATERIALE RADIOACTIVE ȘI NUCLEARE ÎN RAPORT CU DEZVOLTAREA INSTRUMENTELOR LEGALE DE COMBATERE A ACESTUI FENOMEN

Gheorghe CAVCALIUC,
*doctorand, Consorțiul Academia de Studii Economice din Moldova -
Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”*

SUMMARY

The subject of this article is the issue of illicit trafficking in nuclear and radioactive materials across the time, in relation to the development of the national and international regulatory framework to combat this phenomenon. The discovery of radioactivity has brought to humanity, besides benefits, major security threats. Crimes involving radioactive or nuclear material have a transnational dimension and international cooperation is imperative in counteracting them. In the Republic of Moldova, illegal activities involving the use of nuclear and radioactive materials are subject to administrative or criminal liability.

Keywords: *crime, illicit trafficking, radioactive material, nuclear material, international treaty, international cooperation, terrorism, security.*

Pericolul că teroriștii sau grupările criminale ar putea dobândi materiale radioactive și nucleare a devenit mai alarmant odată cu progresul tehnologiei informaționale, globalizarea financiară, precum și utilizarea sporită a unor astfel de materiale în scopuri legale. Consecințele dezastruoase, care se anunță în urma utilizării ilicite a materialelor radioactive și nucleare, relevă gravitatea sporită a traficului ilicit cu asemenea materiale față de cel cu arme sau droguri.

Transformările internaționale și regionale cu impact asupra securității nucleare globale, inclusiv a Republicii Moldova, pe teritoriul căreia au fost deja descoperite 3 cazuri de trafic ilicit cu uraniu, necesită o cercetare multidimensională a acestor activități criminale pentru a răspunde eficient provocărilor existente și pentru a mobiliza eforturile instituțiilor naționale, astfel încât Republica Moldova să fie sursă de stabilitate și securitate. De asemenea, dimensiunea transnațională a traficului ilicit cu materiale radioactive și nucleare este confirmată prin descoperirea unor rețele transnaționale de traficanți în Polonia, Rusia, Ungaria, România, Ucraina, fapt ce relevă indispensabilitatea cooperării internaționale în vederea prevenirii și combaterii acestui fenomen [1, pag. 95].

Dacă ar fi să ne întoarcem în timp și anume la sfârșitul secolului al XIX-lea, când a fost descoperită radioactivitatea, majoritatea savanților credeau ca aceasta va aduce o contribuție inestimabilă omenirii. Într-adevăr, diferite domenii, cum ar fi medicina, industria, agricultura, au avut de câștigat, însă din cauza intereselor de înarmare a puterilor lumii, scopurilor teroriste și criminale, această descoperire a dat flux unei amenințări majore la adresa păcii și securității internaționale.

Este curios faptul că radioactivitatea, fiind de natură nucleară, nu depinde de temperatură, presiune, legături chimice etc. Datorită acestei proprietăți, în anul 1896, fizicianul francez H. Becquerel, studiind luminescența unor săruri ale uraniului, a dedus că unele substanțe emit radiații fără a fi influențate de factorii externi. Însă termenul de „radioactivitate” a fost elaborat de către Marie Curie, care a început să investigheze fenomenul recent descoperit de Becquerel, astfel ca în anul 1898 să bifeze o nouă descoperire privind radioactivitatea poloniului și radiului. În anul 1903 au fost formulate legile generale ale radioactivității, iar ulterior potențialul materialelor radioactive a captat atât atenția cercetătorilor, cât și a puterilor lumii, grupărilor teroriste și criminale [2].

În această conjunctură istorică, când interesul pentru crearea armei atomice determina marile puteri să atragă cercetători și fizicieni de valoare, o personalitate impresionantă de origine basarabeană s-a afirmat prin refuzul său de a participa la crearea bombei atomice. Este vorba de Piotr Kapița, fizician, cercetător al atomului, director al Institutului cu Probleme Fizice recreat în cadrul

Academiei de Științe a Uniunii Sovietice, distins cu Premiul Nobel în anul 1978 pentru remarcabila sa activitate. Însă acest strălucit cercetător, pentru curajul său de a se împotrivi lucrărilor ce țin de crearea bombei atomice, a plătit cu pierderea funcției de director al institutului, interzicerea de a comunica cu alți oameni de știință, plus 8 ani de arest la domiciliu. Astfel, deducem că dacă și alți savanți ar fi urmat exemplul acestui erou și ar fi refuzat implicarea în crearea celei mai nimicitoare arme de până atunci, ar fi fost evitate consecințele tragice ale bombardamentelor nucleare [3, p. 333].

Prin urmare, viitorul paradis radioactiv a fost umbrat de nașterea bombei atomice – vedeta tehnologiilor nucleare. Pentru prima dată în istorie armele nucleare au fost lansate de către SUA asupra orașelor nipone Hiroshima și Nagasaki la 6 și 9 august 1945. Impactul dezastruos al acestor atacuri a plasat problema aplicării armelor nucleare în agenda principală a doctrinei dreptului internațional umanitar. Considerăm că crearea armelor de distrugere în masă, care au o putere distructivă nelimitată, cu consecințe groaznice reprezintă un început tragic pentru omenire [4, p. 230-233].

De asemenea, printre „meritele” utilizării ilicite a materialelor nucleare și radioactive se evidențiază terorismul nuclear, care a fost recunoscut drept o potențială amenințare la adresa securității umane și prosperității economice începând cu anul 1970. O preocupare considerabilă față de traficul ilicit de materiale nucleare și radioactive a apărut la începutul anilor '90 ai sec. al XX-lea, după o serie de incidente de confiscare a uraniului puternic îmbogățit, însă anume după atacurile din 11 septembrie 2001 eforturile de combatere a traficului ilicit s-au intensificat, pentru a nu permite ca materialele radioactive și nucleare să ajungă în mâinile teroriștilor [5, p. 3-11].

Pe fondul evoluției acestor amenințări, o conotație istorică are declarația președintelui SUA, Barack Obama, din anul 2009, în cadrul Summit-ului Securității Nucleare desfășurat la Praga (Cehia), când a calificat terorismul nuclear drept „cea mai extremă și periculoasă formă de amenințare la adresa securității globale”, anunțând un efort internațional pentru securizarea materialelor nucleare și contracararea traficului ilicit cu acestea [6].

Astăzi, toată lumea a auzit de radiație, radioactivitate, materiale radioactive și nucleare, arme de distrugere în masă, subiecte intens mediatizate și abordate de autorități. Totuși nu întotdeauna este perceput corect sensul acestor noțiuni, fiind deseori comise erori de interpretare. Plecând de la aceste realități, precum și de la obiectul de studiu cercetat, considerăm necesar de a face o precizare în privința diferenței existente între materialele nucleare și cele radioactive. Pentru elucidarea semnificației noțiunii de „material nuclear”, Convenția Internațională de Suprimare a Actelor de Terorism Nuclear în articolul 1 (2) și Codul Penal al Republicii Moldova în articolul 134 (8) stabilesc concret care materiale intră în această categorie: plutoniul, cu excepția plutoniului a cărui concentrație de izotopi în plutoniul 238 depășește 80%; uraniu 233; uraniu îmbogățit în uraniu 235 sau 233; uraniu care conține amestecul de izotopi care se găsesc în natură altfel decât sub formă de minereu sau de reziduu de minereu; orice material conținând unul sau mai multe dintre elementele menționate. Prin uraniu îmbogățit în uraniu 235 sau uraniu 233 se înțelege uraniu care conține fie uraniu 235, fie uraniu 233, fie acești doi izotopi într-o astfel de cantitate încât raportul dintre suma acestor doi izotopi și izotopul 238 să fie superior raportului dintre izotopul 235 și izotopul 238 din uraniu natural [7, art. 134/8]. Dacă ar fi să ne referim la noțiunea de „material radioactiv”, Legea privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și radiologice a Republicii Moldova stabilește concis că este vorba de orice material, în orice stare de agregare, care reprezintă fenomenul de radioactivitate, inclusiv deșeurile radioactive [8, art. 4]. Chiar dacă Codul Penal al Republicii Moldova nu definește noțiunea dată, găsim explicația necesară în Comentariul Codului Penal, care prevede că materialele radioactive reprezintă unități ionizante, care pot fi de proveniență artificială sau naturală, ce conțin elemente capabile să elimine energie sub formă de raze specifice (electromagnetice sau corpusculare) care pot distruge organismele vii [9 p. 649]. Astfel, în termeni mai simpli, concluzionăm că orice material nuclear are și proprietatea de a fi radioactiv, însă nu orice material radioactiv este nuclear.

Recunoscând că pericolul utilizării ilegale a materialelor radioactive și nucleare este cu adevărat global, iar nivelurile periculoase de contaminare radiologică se pot răspândi ușor dintr-o țară în alta, comunitatea internațională a adoptat o serie de tratate internaționale prin care s-a încercat

fortificarea eforturilor la asigurarea securității nucleare și combaterea activităților teroriste sau criminale. Dintre multitudinea de instrumente internaționale elaborate în acest domeniu, o valoare semnificativă au următoarele:

- *Tratatul cu privire la neproliferarea armelor nucleare* a fost deschis spre semnare la data de 1 iulie 1968 la New York și a intrat în vigoare la 5 martie 1970, având drept obiectiv de a preveni răspândirea armelor nucleare și a tehnologiilor de arme, de a promova cooperarea în domeniul utilizării pașnice a energiei nucleare, precum și realizarea dezarmării nucleare. Pe parcursul anilor 191 de state (inclusiv Republica Moldova) au aderat la acest tratat, la moment făcând parte 190, deoarece Coreea de Nord, una dintre marile puteri nucleare, s-a retras în anul 2003. Este îngrijorător și faptul că 4 state-membre ONU: India, Israel, Pakistan și Sudanul de Sud - nu au aderat la acest instrument internațional, care vine să contribuie la limitarea răspândirii armamentului nuclear. Tratatul recunoaște 5 state care dețin arme nucleare: SUA, Rusia, Regatul Unit, Franța și China, state care se regăsesc în cei 5 membri permanenți ai Consiliului de Securitate din cadrul ONU. De menționat că acest tratat instituie un sistem de garanții sub responsabilitatea Agenției Internaționale pentru Energie Atomică [10].

- *Tratatul privind interzicerea completă a testelor nucleare*, adoptat de către Adunarea Generală a ONU la 10 septembrie 1996, interzice exploziile nucleare de către oricine și oriunde: pe suprafața pământului, în atmosferă, sub apă și în subteran. Din păcate, tratatul nu este încă în vigoare, deoarece nu a fost ratificat de către unele state dintre cele 183 semnatare: China, Egipt, Iran, Israel, SUA etc. [11].

- *Convenția privind protecția fizică a materialelor nucleare*, adoptată la 26.10.1979 la Viena (în vigoare din 1987), reglementează protecția fizică a materialelor nucleare atât în timpul transportului internațional cât și în timpul transportului, depozitării și utilizării acestora pe teritoriul național. Această convenție prevede măsuri rapide de localizare și recuperare a materialelor nucleare furate sau în contrabandă, pentru a preveni și combate infracțiunile conexe. În articolul 13, convenția cere părților de a-și acorda asistență în cadrul procedurilor penale, iar în articolul 7 se impune armonizarea legislației penale naționale în domeniul circulației materialelor radioactive [12].

- *Convenția Internațională privind Suprimarea Actelor de Terorism Nuclear*, adoptată la New York la 13 aprilie 2005 în cadrul ONU, incriminează actele de terorism nuclear și promovează cooperarea polițienească și judiciară în prevenirea, investigarea și pedepsirea acestor acte. Convenția stabilește clar că utilizarea de materiale radioactive sau sabotarea unei instalații nucleare pentru a provoca decesul sau vătămarea trebuie calificate drept crime, încurajând statele să coopereze în prevenirea atacurilor teroriste prin schimb de informații și asistență reciprocă în cadrul anchetelor penale și procedurilor de extrădare [13].

- *Rezoluția 1540*, adoptată în aprilie 2004 de către Consiliul de Securitate al ONU, mandatează ca toate statele-membre să se abțină de la furnizarea sub orice formă de sprijin acordat actorilor nonstatali care încearcă să dezvolte, să achiziționeze, să fabrice, să dețină, să transporte, transfere sau să folosească arme nucleare, chimice sau biologice și mijloacele lor de livrare, să pună în aplicare măsuri eficiente de protecție fizică, securitate a frontierelor și de control al exporturilor. Rezoluția are și o valoare istorică, fiind prima decizie a Consiliului de Securitate prin care proliferarea armelor de distrugere în masă este calificată – în temeiul Capitolului VII al Cartei ONU – drept amenințare la adresa păcii și securității internaționale [14].

Din galeria tratatelor internaționale în domeniul securității radioactive și nucleare, la care Republica Moldova face parte, merită să fie menționate și Convenția privind răspunderea civilă pentru daunele nucleare, încheiată la 21.05.1963 la Viena; Statutul Agenției Internaționale pentru Energia Atomică, adoptat la 26.10.1956 la New York sub egida ONU; Convenția cu privire la notificarea rapidă a unui accident nuclear întocmită la 26.09.1986 la Viena; Convenția cu privire la asistența în caz de accident nuclear sau urgență radiologică adoptată la 26.09.1986 la Viena; Convenția comună privind managementul în siguranță al combustibilului uzat și managementul în siguranță al deșeurilor radioactive în vigoare la 18 iunie 2001 etc. [15].

Analiza succintă a cadrului juridic internațional în domeniul radioactiv și nuclear scoate la iveală faptul că nu toți actorii internaționali au interesul de a adera sau implementa aceste tratate,

care în mod firesc impun anumite reguli și restricții. Deci problema esențială nu constă în lipsa reglementărilor internaționale, ci în aplicarea eficientă a tratatelor internaționale existente. Sperăm că acțiunile statelor de a adera și asigura implementarea acestora poate aduce o contribuție majoră la consolidarea securității nucleare și combaterea traficului ilicit cu materiale radioactive și nucleare, inclusiv o mai bună cooperare și dezvoltare de relații amicale între națiuni, indiferent de sistemele lor constituționale și sociale.

Plecând de la specificul normelor internaționale care impun statelor-membre de a-și conforma legislația pe interior, constatăm că legiuitorul Republicii Moldova a dezvoltat baza normativă cu reglementări ce țin de utilizarea materialelor radioactive și nucleare în legislația, penală, contravențională, a muncii, protecției mediului, activității de întreprinzător, export, import, tranzit etc. Una din regulile de bază, transpusă din prevederile instrumentelor internaționale, este că materialele nucleare sau radioactive pot fi utilizate numai în scopuri pașnice și, bineînțeles, în condiții de siguranță [8, art. 1].

Astfel, consultând piramida cadrului normativ național care vizează activități cu utilizarea materialelor radioactive și nucleare, găsim reglementări în: Codul Penal nr. 985 din 18.04.2002; Codul Contravențional nr. 218 din 24.10.2008; Codul Muncii nr. 154 din 28.03.2003; Legea nr. 132 din 8 iunie 2012 privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și radiologice; Legea nr. 1163 din 26.07.2000 cu privire la controlul exportului, reexportului, importului și tranzitului de mărfuri strategice; Legea nr. 235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător; Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător; Legea nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător; Legea privind protecția mediului înconjurător nr. 1515 din 16.06.1993 etc. [16]

După buchea legii, în Republica Moldova se interzice expres importul, exportul, reexportul, tranzitul, introducerea temporară a surselor de radiații ionizante (inclusiv parte a echipamentului medical sau de măsurare, calibrare) fără autorizație; importul deșeurilor radioactive, iar persoanele fizice și juridice care au intenția să practice sau care practică activități nucleare sau radiologice trebuie supuse autorizării de către Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice. Totodată, trebuie de specificat faptul că autorizarea se efectuează prin eliberarea autorizației radiologice, care are un termen de valabilitate de 5 ani [8, art. 9-19].

De asemenea, legiuitorul a interzis pe teritoriul Republicii Moldova construirea de termocentrale atomice, importul, amplasarea și tranzitul armelor atomice, al combustibilului nuclear prelucrat, al deșeurilor nucleare de orice fel. Activitățile în domeniul nuclear, precum importul, investigația științifică, re tehnologizarea, elaborarea, producerea, prelucrarea, utilizarea, transportul, exportul, neutralizarea și îngroparea surselor radioactive sunt admise numai în baza unei autorizații comune a autorităților centrale pentru mediu și sănătate [17, art. 77-78].

Luând în considerare faptul că materialele nucleare pot fi folosite la fabricarea armelor nucleare, în legislația Republicii Moldova aceste materiale figurează în categoria „mărfurilor strategice” circulația cărora este reglementată de Legea cu privire la controlul exportului, reexportului, importului și tranzitului de mărfuri strategice [18, art. 4].

În ceea ce privește răspunderea administrativă pentru activități care au tangență cu utilizarea materialelor radioactive și nucleare, Codul Contravențional al Republicii Moldova stabilește sancțiuni administrative pentru următoarele contravenții: încălcarea regulilor de desfășurare a activităților nucleare și radiologice; desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător; excesul de putere privind actele permissive; încălcarea regulilor din domeniul metrologiei circulației ilegale cu materiale radioactive și nucleare [19, art. 155 (1), 263, 313 (3), 345 (1)].

La examinarea răspunderii penale pentru acțiunile sau inacțiunile ilegale în domeniul radioactiv și nuclear, Codul Penal al Republicii Moldova incriminează mai multe infracțiuni, dispersate în capitole diferite, pe care le putem clasifica în cinci categorii:

1. *în domeniul securității și ordinii publice:*

- fabricarea, procurarea, prelucrarea, păstrarea, transportarea, folosirea sau neutralizarea substanțelor explozive sau materialelor radioactive fără autorizația corespunzătoare sau orice altă operație ilegală privind circulația acestora nucleare [7, art. 292];

- sustragerea materialelor sau a dispozitivelor radioactive ori a instalațiilor nucleare, amenințarea

de a sustrage sau cererea de a transmite aceste materiale, dispozitive sau instalații nucleare [7, art. 295];

- deținerea, confecționarea sau utilizarea materialelor sau a dispozitivelor radioactive ori a instalațiilor nucleare [7, art. 295/1];

- săvârșirea unei acțiuni îndreptate împotriva unei instalații nucleare sau care perturbă funcționarea unei instalații nucleare [7, art. 295/2];

2. *în domeniul ecologic:*

- încălcarea regulilor de circulație a substanțelor, materialelor și deșeurilor radioactive, bacteriologice sau toxice [7, art. 224];

3. *în domeniul economic:*

- trecerea peste frontiera vamală a Republicii Moldova a substanțelor narcotice, psihotrope, cu efecte puternice, toxice, otrăvitoare, radioactive și explozive, precum și a deșeurilor nocive și a produselor cu destinație dublă, eludându-se controlul vamal ori tăinuindu-le de el, prin ascundere în locuri special pregătite sau adaptate în acest scop, ori cu folosirea frauduloasă a documentelor sau a mijloacelor de identificare vamală, ori prin nedeclarare sau declarare neautentică în documentele vamale sau în alte documente de trecere a frontierei [7, art. 248 (2)] (în caz de circumstanțe agravante infracțiunea se califică conform alin. (5) al art. 248);

4. *în domeniul militar:*

- încălcarea regulilor de mânăuire a armei, de manipulare a munițiilor, a substanțelor explozive, radioactive și a altor substanțe și obiecte ce prezintă un pericol sporit pentru cei din jur, dacă aceasta a cauzat vătămarea ușoară sau medie a integrității corporale sau a sănătății [7, art. 373].

5. *în domeniul asigurării păcii și securității omenirii:*

- proiectarea, producerea, dobândirea în alt mod, deținerea, păstrarea, transferarea sau transportarea materiei prime, a materialului fisionabil special, a echipamentului sau a materialului proiectat sau preparat pentru prelucrarea, utilizarea sau producerea materialului fisionabil special cunoscând că această materie, acest material sau echipament este destinat pentru a fi utilizat în activitatea de explozii nucleare sau în altă activitate nucleară care contravine tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte [7, art. 140/1 (4)].

Dat fiind faptul că la documentarea celor 3 cazuri de circulație ilegală cu materiale nucleare pe teritoriul Republicii Moldova, la pornirea urmăririi penale au fost invocate articolele 292 și 148 (2) din Codul Penal, considerăm oportun de a oferi o analiză succintă a acestor infracțiuni.

Astfel, legiuitorul a prevăzut în articolul 292 din Codul Penal al Republicii Moldova răspunderea penală pentru: fabricarea, procurarea, prelucrarea, păstrarea, transportarea, folosirea sau neutralizarea materialelor radioactive, precum și orice altă operație ilegală privind circulația acestora – doar în cazurile în care aceste activități au fost săvârșite ilegal și fără autorizația corespunzătoare. Aceste activități incriminate se pedepsesc cu amendă în mărime de la 650 la 1150 unități convenționale sau cu închisoare de până la 5 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 3000 la 6000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice. În cazul agravantelor, dacă faptele prevăzute au provocat din imprudență decesul unei persoane sau alte urmări grave, pedeapsa este puțin mai dură – închisoare de la 5 la 10 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 8000 la 11000 unități convenționale cu lichidarea persoanei juridice [7, art. 292]. De menționat că infracțiunea analizată este una formală, neavând relevanță survenirea urmărilor prejudiciabile, cu excepția urmărilor grave, care influențează doar la individualizarea pedepsei. În cazul urmărilor grave, care se pot manifesta prin vătămări medii, grave ale integrității corporale sau sănătății, cauzare de daune materiale în proporții mari, atitudinea făptuitorului trebuie să fie imprudentă [20, p. 569]. Analizând conținutul art. 292 din Codul penal, remarcăm că legiuitorul nu a tratat în mod direct actul infracțional de vânzare a materialelor radioactive, făcând referire doar la fabricare, procurare etc. În acest caz actul de vânzare poate fi încadrat potrivit sintagmei „alte operațiuni ilegale”. De asemenea, legislatorul a neglijat în denumirea articolului 292 CP noțiunea de „materiale nucleare”, care apare doar în alineatul 2 al acestui articol, indicând o formă agravantă a infracțiunii: „Aceleași fapte săvârșite cu materialul nuclear, dacă acestea creează pericolul de a cauza moartea ori vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății, daune esențiale proprietății sau mediului, se pedepsesc cu amendă

în mărime de la 950 la 1350 unități convenționale sau cu închisoare de la 3 la 7 ani” [7, art. 292].

La examinarea infracțiunii de contrabandă prevăzută de art. 248 din Codul Penal, ne interesează norma prevăzută la alineatul (2) unde sunt indicate și substanțele radioactive: „Trecerea peste frontiera vamală a Republicii Moldova a drogurilor, etnobotanicelor, substanțelor cu efecte puternice, toxice, otrăvitoare, radioactive și explozive, precum și a deșeurilor nocive și a produselor cu destinație dublă, eludându-se controlul vamal ori tăinuindu-le de el, prin ascundere în locuri special pregătite sau adaptate în acest scop, ori cu folosirea frauduloasă a documentelor sau a mijloacelor de identificare vamală, ori prin nedeclarare sau declarare neautentică în documentele vamale sau în alte documente de trecere a frontierei” [7, art. 248 (2)]. Studiind obiectele materiale ale acestei forme speciale de contrabandă, observăm că legislatorul nu enumeră printre acestea „materialul nuclear”, fapt ce presupune că în caz de depistare la frontiera vamală, acesta se va încadra în categoria substanțelor radioactive. Persoanele care intenționat comit infracțiunea de contrabandă și au atins vârsta de 16 ani riscă închisoare de până la 5 ani sau amendă în mărime de la 550 la 950 unități convenționale. În cazul în care subiectul infracțiunii este persoană juridică, pedeapsa este sub formă de amendă în mărime de la 4000 la 6000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea acesteia. Dacă sunt circumstanțe agravante, pedeapsa cu închisoare poate fi maximum de 10 ani [7, art. 248].

În urma celor expuse, conștientizând pericolul social al traficului ilicit cu materiale radioactive și nucleare, apar semne de întrebare asupra faptului, cât de raționale sunt pedepsele stabilite de către legislator și cum pot contribui acestea la reeducarea infractorilor pentru a nu mai comite pe viitor astfel de infracțiuni. Considerăm că sancțiunile pentru genul dat de infracțiuni, care pot atenta la securitatea statului și vieții persoanelor, ținând cont că materialele nucleare sunt folosite la confecționarea armelor de distrugere în masă, sunt destul de blânde și nu pot contribui eficient la restabilirea echității sociale, corectarea condamnatului, precum și la prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni. În plus, complexitatea activității de trafic ilicit cu materiale radioactive atrage în procesul său și săvârșirea altor infracțiuni, cum ar fi: furt, falsificare de acte, corupere, trafic de influență, șantaj, fapt ce contribuie la înflorirea criminalității transnaționale. Cadrul normativ intern trebuie ajustat la realitățile și provocările actuale, ținând cont de gravitatea amenințării, cât și complexitatea crimelor în domeniul radioactiv și nuclear, astfel încât infractorii să nu fie tentați de a se aventura în afacerile tenebre de dragul profitului material.

Concluzionăm că odată ce amenințarea traficului ilicit cu materiale radioactive și nucleare a devenit un pericol real pentru comunitatea internațională, statele lumii și-au mobilizat eforturile sub umbrela instrumentelor de cooperare internațională, precum și prin implementarea măsurilor specifice la nivel național. În pofida dezvoltării cadrului normativ național, precum și celui internațional în domeniul securității radioactive și nucleare, provocările criminale se amplifică în condițiile globalizării și gestionării ineficiente a transformărilor politice, economice și sociale. Cooperarea internațională reprezintă un factor determinant în asigurarea condițiilor de luptă împotriva amenințărilor nucleare, însă fiecare stat poartă responsabilitate pentru asigurarea securității materialelor radioactive și nucleare, pentru combaterea traficului ilicit cu acestea, astfel încât să nu fie admise scenarii tragice ce ar putea cutremura întreaga arhitectură de securitate a lumii.

BIBLIOGRAFIE

1. Albu Petru. Crima organizată în perioada de tranziție, o amenințare la adresa securității statelor. Editura Ministerului Internelor și Reformei Administrative, 2007, 499 p. ISBN 978-973-745-054-8.
2. Brown G. I. Invisible Rays: A History of Radioactivity. Sutton 2002, 248 p. ISBN 978-0750926676.
3. Roșca Denis, Cartea de aur a Basarabiei și a Republicii Moldova. Chișinău: Pontos, 2016, 635 p. ISBN 978-9975-51-712-6.
4. Balan Ol., Burian Al. Drept internațional public Volumul II, Chișinău. Tipografia Centrală, 2003, 388 p. ISBN 9975-78-276-0.
5. Illicit Nuclear Trafficking: collective experience and the way forward, Proceeding of a In-

ternational Conference Edinburgh, 19-22 november 2007, Viena, IAEA, 2008, 739 p. [Accesat la 10.09.2018]. Disponibil: http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1316_web.pdf

6. Remarks of President Barack Obama, Prague 2009. [Accesat la 10.09.2017]. Disponibil: <https://www.armscontrol.org/ObamaPragueSpeech> .

7. Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 128-129 din 13.09.2002, cu modificările ulterioare.

8. Legea privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și radiologice nr. 132 din 08.06.2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 229-233 din 02.11.2012, cu modificările ulterioare.

9. Barbăneagră A. Codul Penal al Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Sarmis, 2009, 860 p. ISBN: 978-9975-105-20-0.

10. Tratatul cu privire la neproliferarea armelor nucleare, adoptat la 01.07.1968.

11. Tratatul privind interzicerea completă a testelor nucleare, adoptat la 10.09.1996.

12. Convenția privind protecția fizică a materialelor nucleare, adoptată la 26.10.1979.

13. Convenția Internațională privind Suprimarea Actelor de Terorism Nuclear, adoptată la 13.04.2005.

14. Rezoluția Consiliului de Securitate O.N.U. privind neproliferarea armelor de distrugere în masă nr. 1540 adoptată la 28.04.2004.

15. Lista tratatelor internaționale încheiate de către Republica Moldova. [Accesat la 03.09.2017]. Disponibil: http://www.mfa.gov.md/img/docs/Lista-Tratate-Bilaterale_30_01_17.pdf

16. Coduri și legi. [Accesat la 02.00.2017].

Disponibil: http://anranr.gov.md/ro/post/show/coduri_si_legi

17. Legea privind protecția mediului înconjurător nr. 1515 din 16.06.1993 // Monitorul Parlamentului, nr. 10 din 01.10.1991, cu modificările ulterioare.

18. Legea cu privire la controlul exportului, reexportului, importului și tranzitului de mărfuri strategice nr. 1163 din 26.07.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 137-138 din 27.10.2000, cu modificările ulterioare.

19. Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-6 din 16.01.2009, cu modificările ulterioare.

20. Brânză S., Ulianoschi X., et al. Drept Penal. Volumul II. Chișinău: Cartier, 2005, 787 p. ISBN 9975-79-325-8.

REGLEMENTĂRI JURIDICE INTERNAȚIONALE PRIVIND STATUTUL JURIDIC AL REFUGIAȚILOR

Svetlana TIZU,
doctorandă, Universității de Studii Europene din Moldova

SUMMARY

In the context of globalization, the mobility of the world's population has increased significantly in the last century, men, women and children leaving their own countries and choosing to live in others for a variety of reasons. This phenomenon has been called and explained by the term migration, and people have been called migrants. While most migrants have gone on to improve their standard of living, join family members, or improve their education, there are people who have been forced to leave home because of persecution have been subjected, being known as refugees. The international community considers refugees to be a distinct category of migrants, people with a unique legal status. Thus, the rights and obligations that refugees have are governed, in a specific way, by international law, in particular by the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees of 1951.

Keywords: *Code of foreigners' entry and residence, legal status of refugee protection, International Refugee Organization, asylum seeker, refugee status, safe country of origin, National Commission for Human Rights, Office of the High Commissioner for Refugees.*

Criteriile de determinare a statutului de refugiat care urmează să fie stabilite se reduc în esență, la un comentariu cu privire la definiția „refugiat” din Convenția din 1951 privind statutul refugiaților și Protocolul din 1966 referitoare la statutul refugiaților.

Multitudinea de moduri de „ieșire” din statutul de refugiat, cum ar fi repatrierea necondiționată, refugierea, și, de asemenea, ieșirile voluntare ridică problema interacțiunii dintre dreptul internațional și drepturile interne.

Recunoașterea oficială a statutului de refugiat presupune în primul rând drepturi și beneficii pentru refugiat pe care le-am analizat, inclusiv principiul nereturnării, ceea ce este inevitabil. Cu toate acestea, recunoașterea statutului de refugiat de către persoane presupune, de asemenea, o protecție juridică internațională pentru acești refugiați, care este, de asemenea, însoțită de o anumită asistență. Această protecție și asistență este, în esență, rezervația statului, dar și a Agenției Națiunilor Unite pentru Refugiați, astăzi UNHCR, care joacă un rol esențial și indispensabil în protecția și reabilitarea refugiaților [2, p. 15].

Statul care a recunoscut în mod oficial beneficiul statutului de refugiat pentru o persoană fizică este supus anumitor obligații față de refugiat, în special datorită caracterului declarativ al statutului de refugiat. Acesta este cazul garantării protecției care trebuie asigurată în mai multe nivele, în special în integritatea sa fizică. Trebuie subliniat aici că protecția internațională, din toate punctele ei de vedere, nu impune întotdeauna recunoașterea oficială a refugiatului ca atare. Vom vedea atunci că protecția statului era, în realitate, o protecție care vizează mai ales garantarea drepturilor și integrității fizice.

De fapt, statul gazdă, care fără nici o constrângere decide să-l ajute pe refugiat prin primirea lui și integrarea acestuia pe teritoriul său, trebuie să accepte să-și asume toate consecințele acestui act de recunoaștere, adică ceea ce creează pentru refugiat, iar printre aceste atribute sunt diferite drepturi proeminente, dar și protecția juridică. Cu toate acestea, astăzi această protecție se diminuează din ce în ce mai mult și acest lucru se datorează în principal, pe lângă cazurile de sosiri în masă, consacrarea noilor forme de protecție numite „complementare” și care nu prezintă garanții în durată. Acestea sunt protecții temporare și subsidiare. Acest lucru se va întâmpla și în cazul asistenței pentru refugiați, care, precum protecția, se micșorează semnificativ [3, p. 105].

Trebuie remarcat faptul că, pentru a evita anumite confuzii conceptuale, această protecție se

extinde și nu se limitează doar la refugiații recunoscuți, dar, de asemenea, protecția ar trebui să vizeze și persoanele care solicită azil, chiar și în cazul sosirilor masive.

Rolul consultativ al UNHCR: UNHCR are o vastă experiență practică și juridică în interpretarea și aplicarea Convenției din 1951.

În multe țări, UNHCR joacă un rol consultativ în ceea ce privește procedurile de determinare a statutului. El este unit cu statul prin linia de naționalitate, solicitând astfel protecția diplomatică din partea statului al cărui cetățean este. Cu toate acestea, se pare că această protecție lipsește pentru refugiați. Se creează o anumită pauză a legăturii care unește individul cu ordinea juridică internațională, statul gazdă înlocuind statul de origine care nu-și îndeplinește obligațiile, și asigură protecția juridică necesară a refugiatului [4, p. 88].

Statutul refugiaților este, în principiu, supus unor condiții specifice privind determinarea acestuia prin procedurile relevante. Reglementarea procedurii de determinare a statutului de refugiat permite aplicarea unor norme care sunt în principal destinate să garanteze refugiaților o gestionare corectă a cazurilor lor, în ceea ce privește examinarea cererilor lor, să se facă în conformitate cu anumite reguli (confidențialitatea, respectarea principiilor drepturilor omului etc.).

Recunoașterea oficială a statutului de refugiat are efecte în sensul drepturilor și beneficiilor pentru refugiat, dar și o protecție și asistență juridică pentru acești refugiați.

Cu toate acestea, actualmente în întreaga lume se constată că această protecție diminuează treptat prin utilizarea metodelor de protective, dar și refugiații se confruntă din ce în ce mai mult cu probleme existențiale din țările lor gazdă legate de condiții dificile de trai, care reflectă doar lipsa de asistență acordată refugiaților.

„Solicitarea azilului este un drept, nu o crimă”, a declarat Thomas Hammarberg, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei la din 30 octombrie 2006.

DSR poate fi definită ca fiind *„procesul prin care autoritățile țării sau UNHCR stabilesc că o persoană care solicită protecție internațională este un refugiat, adică îndeplinește criteriile de eligibilitate, definită de instrumentele regionale sau internaționale de refugiat prin legislația națională sau prin UNHCR”*.

Astfel, legea națională a statelor poate avea un loc important, cu excepția cazului în care statul de primire a prevăzut în mod expres o legislație în acest sens, caz în care UNHCR este competentă.

În cele din urmă, vom încerca să analizăm diferite nereguli ale procedurii. Mai întâi, putem spune că accesul la procedurile DSR este adesea dificil sau chiar restrâns. Solicitanții de azil nu au întotdeauna acces la o procedură corectă și eficientă de determinare. Aceste dificultăți sunt remarcate în special în Europa. Ca atare, putem invoca conceptul de țară de origine sigură, deja analizată, care nu permite resortisanților anumitor țări să utilizeze procedura DSR, ceea ce constituie un atac grav asupra azilului refugiatului la implementarea procedurilor prioritare și accelerate [7, p. 15].

Luând exemplul Franței, putem spune că aceste proceduri „prioritare” sunt prevăzute în articolul L.741-4 din Codul de intrare și ședere a străinilor și azilului (CESEDA), care permite prefecturilor dreptul de a refuza admiterea unui solicitant de azil. Această procedură este cunoscută sub numele de *„prioritate”*.

Un tratament accelerat poate fi indicat pentru anumite categorii de solicitanți de azil. Aceasta constă în principal în cereri vădit nefondate, dar și în pretenții care sunt presupuse a fi abuzive sau frauduloase. Astfel, cererile vădit nefondate pot fi considerate ca fiind cereri care nu se referă la criteriile de eligibilitate prevăzute în Convenția din 1951 sau la orice alt criteriu care justifică acordarea azilului. Cu toate acestea, în practică există o creștere a recunoașterii că această noțiune de revendicări are dificultăți în a se îndepărta de noțiunea de țară de origine sigură, adesea folosită pentru a le justifica refuzul. De fapt, oamenii din aceste țări de origine sigure sunt aproape automat transferați la o procedură prioritară. În Franța, în 2007, 85,2% dintre acești solicitanți de azil din aceste țări au fost plasați în procedura de prioritate de către prefecturi [9, p. 177].

Legea internațională privind azilul devine din ce în ce mai mult un drept al refugiaților, adică un sistem juridic bazat pe Convenția din 1951, dar și alte instrumente juridice și instituții naționale sau internaționale și care tinde să reglementeze în diferitele lor schițe statutul și regimul juridic aplicabil refugiatului.

Refugiații se află astăzi chiar în centrul legislației internaționale privind azilul. Ar trebui să ne amintim, că azilul nu a corespuns întotdeauna statutului de refugiat.

În plus, acest statut juridic al refugiaților va fi clarificat și completat de diferitele instrumente regionale, precum și de legislația internă. Într-adevăr, trebuie remarcat faptul că, dincolo de reluarea definiției internaționale a refugiatului, statutul juridic al refugiatului este în principal aplicat și transcris în dreptul intern. În plus, în legislația internă apar anumite mecanisme exclusive și specifice ale regimului juridic al țărilor gazdă [12, p. 237].

Acesta este cazul stabilirii statutului de refugiat. Astfel, DSR poate fi definită ca fiind «procesul prin care autoritățile țării sau UNHCR stabilesc că o persoană care solicită protecție internațională este un refugiat, adică îndeplinește criteriile de eligibilitate.

Prin urmare, persoana refugiată este definită de instrumentele regionale sau internaționale, prin legislația națională sau prin mandatul UNHCR.

Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că, în acest context specific, va fi necesar doar identificarea principalelor caracteristici din DSR, deoarece aspectele procedurale vor fi studiate în evoluțiile ulterioare.

Conceptul de determinare a statutului de refugiat dat de DSR ocupă un loc important în legislația internațională privind azilul. Prin urmare, are un cadru juridic-instituțional bine definit, caracterizat prin prevalența textelor regionale sau internaționale și a legislației naționale, dar și prin intervenția diferitelor autorități competente (cadru juridic-instituțional pentru determinarea statutului de refugiat). În plus, regimul de determinare poate fi individual sau în grup (determinarea refugiaților, un regim de determinare individuală sau de grup) [6, p. 102].

Cadrul juridic-instituțional pentru determinarea statutului de refugiat dat de DSR se caracterizează, în primul rând, printr-un cadru juridic bine definit, cu intervenția diverselor texte, dar, există și autorități competente pentru a determina acest statut de refugiat.

Cu toate acestea, ar fi indicat să se facă rezumate ale conceptului de DSR. Într-adevăr, DSR este în esență un răspuns la întrebarea centrală de la care vor decurge toate celelalte: pentru a determina cine este refugiatul? Astfel, această întrebare, care stă la baza altor întrebări, printre care criteriile de eligibilitate, implică diferite texte, atât regionale, cât și internaționale.

Cu toate acestea, cadrul juridic al DSR se extinde și la dreptul intern. Astfel, în contextul intern, legislația națională adesea avansează la reluarea definițiilor internaționale.

Integrarea dreptului internațional în legislația națională are o importanță deosebită în domeniile care nu sunt reglementate de Convenția din 1951, cum ar fi procedurile de stabilire a statutului de refugiat. Mai mult, odată ce cadrul juridic este bine definit și stabilit, trebuie acordată atenție cadrului instituțional, adică organelor sau autorităților competente să intervină în stabilirea statutului de refugiat.

Scopul DSR în cadrul acestui mandat este de a permite UNHCR să determine dacă solicitanții de azil îndeplinesc criteriile pentru protecția internațională a refugiaților. Eficacitatea DSR în cadrul mandatului UNHCR, ca un instrument de protecție, depinde de corectitudinea și integritatea procedurilor DSR puse în aplicare de către UNHCR și calitatea deciziilor luate de organizație în acest cadru.

De exemplu, UNHCR poate face uneori o determinare a eligibilității refugiaților în mod individual, prin revizuirea individuală a cererilor.

Cu toate acestea, înainte de a ajunge la aceste determinări, important este faptul că schema de determinare este una declarativă. Aceasta înseamnă că, chiar dacă refugiații sunt recunoscuți ca atare printr-o decizie de recunoaștere adoptată de țara gazdă sau de UNHCR, rămâne faptul că „o persoană nu devine refugiat printr-o decizie de recunoaștere, dar este recunoscută pentru că este refugiat. Cu alte cuvinte, decizia de recunoaștere este declarativă: recunoaște oficial și confirmă că persoana în cauză este refugiat” [12, p. 133].

În ceea ce privește determinarea individuală, putem spune că UNHCR și statul de primire pot efectua o examinare individuală a cererilor.

Într-adevăr, atunci când se desemnează sosirile individuale ale solicitanților de azil într-un stat, chiar dacă se dovedește că statele au obligația de a-și proteja granițele, ele nu trebuie să respecte mai puțin textele internaționale privind refugiații menționate mai sus și care se referă

la diferite principii, cum ar fi respectarea dreptului de a căuta și de a beneficia de azil, principiul nereturnării etc.

Determinarea individuală implică, mai întâi, că orice refugiat care sosește într-o țară și solicită azil este considerat a fi un solicitant de azil. Această noțiune de solicitant de azil este de a se diferenția de alte categorii de emigranți, iar această distincție este esențială pentru că solicitanții de azil au anumite drepturi în sensul Convenției, inclusiv cea din 1951. În acest sens, este necesară o clarificare, deoarece cele trei principii din Convenția din 1951 privind intrarea pe teritoriu se aplică strict refugiaților. Cu toate acestea, bunul simț dictează extinderea acestora la solicitanții de azil din cauza naturii declarative a DSR. Printre aceste principii se numără absența sancțiunii penale pentru intrarea sau șederea ilegală a refugiaților care sosesc direct din țara lor de origine (articolul 31 alineatul (1) din Convenția din 1951). În asemenea caz, numai restricțiile necesare pot fi aplicate la circulația refugiaților (articolul 31, alineatul 2 din Convenția din 1951), iar al treilea principiu al nereturnării (articolul 33) [7, p. 12].

De asemenea, aceștia vor avea dreptul la o procedură echitabilă. Mai mult, trebuie să remarcăm că studiul acestor dosare individuale se caracterizează prin anumite chestiuni procedurale pe care le vom analiza în continuare.

Pe de altă parte, pe lângă UNHCR, statul de reședință poate, să procedeze la determinarea individuală a statutului de refugiat. Mai mult, este de preferat ca statele care realizează această determinare individuală să-și asigure responsabilitatea că refugiații de pe teritoriul lor sunt tratați conform standardelor internaționale.

Pentru ca acest lucru să se întâmple, statele trebuie să prevadă în mod expres proceduri naționale eficiente și să adere la instrumentele internaționale privind refugiații (Convenția din 1951 și Protocolul din 1967). Astfel, UNHCR poate interveni pentru a stabili DSR în cazul în care statele nu au îndeplinit aceste condiții.

Pe lângă această determinare individuală, DSR se poate face în funcție de influxuri masive, această determinare va fi făcută apoi pe grupuri de refugiați, avem în vedere determinarea colectivă.

Trebuie remarcat faptul că această determinare bazată pe grup poate crea probleme de protecție adecvată pentru circumstanțele în cauză, deoarece situațiile individuale nu sunt luate în considerare aici, deși prezintă deseori diferențe fundamentale.

Determinarea colectivă înseamnă, în esență, recunoașterea de către stat a statutului de refugiat pe baza unor circumstanțe aparente și obiective în țara de origine care motivează exodul. Aceasta are loc pe scară largă în Africa și America Latină, precum și în țările care se confruntă cu influxuri masive, cum ar fi Asia de Sud, care nu au un cadru legal pentru refugiați.

Determinarea colectivă nu ar trebui utilizată ca un precedent pentru recunoașterea anumitor categorii de refugiați. Atunci când influxurile masive ajung la granițele țării gazdă, trebuie să verifice dacă, de exemplu, acest grup nu conține persoane care au fost sursa persecuțiilor pentru solicitanții de azil.

În funcție de context, ar putea fi necesar să se instituie mecanisme care să identifice membrii unui grup care nu îndeplinesc criteriile de includere a definiției aplicabile refugiaților.

Calificarea acestui grup ar trebui să se bazeze pe informații obiective referitoare la situația din țara de origine. Ca o ilustrare, atunci când un conflict armat într-o țară declanșează un exod în masă de refugiați în țările vecine și alte țări, luptătorii pot fi amestecați cu refugiații. În acest caz, trebuie remarcat că prezumția de eligibilitate nu ar trebui să se refere la acești combatanți. Deci, țara gazdă trebuie să separe acești luptători din grup și, dacă este necesar, să procedeze la o determinare individuală a cazurilor lor [7, p. 369].

Pe de altă parte, noțiunea de DSR, care conduce la recunoașterea persoanelor care îndeplinesc condițiile ca refugiați, produce diverse efecte deosebit de relevante pentru refugiații recunoscuți astfel.

Odată ce reclamantul refugiat este recunoscut ca refugiat, aceasta va avea o varietate de efecte care pot lua mai multe forme. Aceste efecte vor apărea sub forma unor drepturi sau beneficii pentru refugiat. Printre acestea se numără principiul non-returnării și alte drepturi și beneficii [2, p. 266].

Printre efectele recunoașterii statutului de refugiat, principiul nereturnării este un principiu important, în special pentru protecția refugiatului, cu unele precizări preliminare. Aplicarea princi-

piului nereturnării nu este combinat în mod necesar cu recunoașterea oficială a refugiaților. Acest principiu este mai implicat în protecția refugiaților, dar și al solicitanților de azil, care au obținut doar declarativ statutul de refugiat.

Dreptul unui refugiat de a fi protejat împotriva returnării este consacrat în Convenția din 1951 privind statutul refugiaților. Articolul 33, primul paragraf, prevede: „*Nici un stat contractant nu va expulza sau returna în nici un fel un refugiat peste frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea acestuia ar fi amenințate din motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opiniile sale politice*” [7, p. 410].

Un solicitant de azil sau un refugiat recunoscut ca atare, în sensul Convenției din 1951, nu poate fi returnat la granițele unei țări în care el se confruntă cu riscul de persecuție descrise în articolul 33.

Principal în faptul că principiul nereturnării a devenit o normă de drept internațional cutumiar. Acesta a fost ridicat la norma absolută a legii sau jus cogens internaționale, obligatorie pentru toate statele, inclusiv cele care nu sunt părți la Convenția din 1951 sau Protocolul din 1966.

Cu toate acestea, în anumite condiții, există posibilitatea derogării de la principiul nereturnării. Dar excepțiile de la principiul nereturnării sunt foarte riguros definite. Convenția din 1951 prevede aceste derogări de la articolul 33 în alineatul (2): „*...cu toate acestea, dacă vor exista motive serioase pentru a considera refugiatul un pericol pentru securitatea țării în care se află sau care a făcut obiectul unei condamnări definitive pentru o infracțiune sau o infracțiune deosebit de gravă, constituie o amenințare pentru comunitatea țării respective*”.

Paragraful 2 al articolului 33 nu poate fi aplicabil decât dacă un refugiat reprezintă un pericol viitor serios pentru securitatea țării gazdă (ca o amenințare la adresa constituției sale, a integrității teritoriale, a independenței sau față de pacea externă) sau dacă a fost condamnat pentru o infracțiune deosebit de gravă la sfârșitul unei hotărâri care nu mai poate fi atacată și continuă să reprezinte un pericol pentru comunitatea din țara de primire.

Articolul 33 alineatul (2) din Convenția din 1951, care prevede astfel de excepții, nu se aplică în cazul în care expulzarea refugiatului îl expune la un risc semnificativ de tortură sau de tratament, sau pedeapsă inumană și degradantă. Această interdicție de returnare este o parte integrantă a interzicerii torturii și maltratării.

Prima garanție acordată de statele pentru punerea în aplicare corespunzătoare a protecției pentru refugiați este scutirea reciprocă la articolul 7 din Convenția de la Geneva din 1951: „*Orice stat contractant va continua să acorde refugiaților drepturile și beneficiile pe care le-ar putea pretinde deja, în absența reciprocității, la data intrării în vigoare a prezentei convenții pentru acest stat*”.

Țările gazdă nu pot aștepta reciprocitate din țările de origine ale refugiaților. În plus, orice absență a acestei reciprocități nu ar putea în niciun caz să constituie un motiv pentru refuzul recunoașterii refugiaților. De asemenea, statul este obligat să pună în aplicare, în ceea ce privește drepturile lor, un statut minim pentru persoanele recunoscute ca refugiați. Mai multe prevederi ale Convenției de la Geneva abundă în această direcție. Statul trebuie să protejeze aceste drepturi pentru refugiați fără a privilegia străinii obișnuiți. Acestea includ tratamentul asupra bunurilor mobile și imobile (articolul 13), dreptul de asociere (articolul 15), dreptul de a acționa în justiție (articolul 16), drepturile economice pentru ocuparea forței de muncă și a salariaților care desfășoară activități independente (Articolele 17 și 18) sau libertatea de a călători în statul gazdă [8, p. 45].

Refugiații, chiar dacă intră sau se află ilegal pe teritoriul unui stat gazdă trebuie să aibă o anumită protecție în temeiul Convenției de la Geneva. Articolul 31 al convenției prevede: „*Statele contractante nu vor impune penalități, datorită intrării sau șederii lor ilegale, pe refugiații care, venind direct dintr-un teritoriu în care le-a fost amenințată viața sau libertatea lor... intră sau sunt prezenți pe teritoriul lor fără autorizație, cu condiția să se prezinte fără întârziere autorităților și să arate bine cauza pentru intrarea lor sau prezența ilegală*”.

Un subiect important în protecția și asistența statului față de refugiați constituie naturalizarea. Articolul 34 din Convenția de la Geneva prevede că „*statele contractante vor facilita, în măsura posibilului, asimilarea și naturalizarea refugiaților. Acestea includ toate eforturile pentru a accelera procedurile de naturalizare și de a reduce cât mai mult posibil, taxele și costurile unei astfel de proceduri*”.

Naturalizarea poate fi definită ca dobândirea unei naționalități sau cetățeniei de către o persoană care nu-l posedă prin naștere. Această naturalizare constituie o asistență majoră pentru refugiați.

În ceea ce privește protecția și asistența acordată refugiaților, UNHCR este o agenție indispensabilă. UNHCR este responsabilă pentru asigurarea protecției acestor refugiați printr-o strânsă colaborare cu guvernele în cauză.

În același timp, mandatul UNHCR nu este doar pentru refugiați. Comitetul Executiv al Programului Înaltului Comisar și Adunarea Generală a ONU au autorizat intervenția UNHCR pentru alte grupuri. Aceste grupuri includ persoanele apatride, persoanele a căror naționalitate este controversată și, în unele cazuri, persoanele strămutate intern. Dar aceste grupuri menționate nu sunt obiectul analizei noastre.

Misiunea principală a UNHCR este de a căuta să garanteze drepturile și bunăstarea refugiaților.

În cele din urmă, există o reinstalare într-o țară terță. Această soluție este posibilă doar pentru un număr mic de refugiați care sunt fie amenințați în țara lor de primă ședere, fie nu au altă soluție durabilă. Dar acești refugiați trebuie să îndeplinească cumulativ criteriile stabilite de UNHCR și, de asemenea, cele definite de țara de reinstalare.

În **concluzie**, se poate remarca faptul că refugiatul se bucură astăzi de un statut specific, care a apărut treptat, prin Convenția de la Geneva din 1951 și prin Protocolul de definire a refugiatului. Astfel, refugiatul beneficiază de o procedură riguroasă reglementată pentru recunoașterea sa oficială, dar, mai presus de toate, de protecție și asistență din partea statelor și a UNHCR. Cu toate acestea, în prezent dreptul la azil este pus la îndoială, iar refugiații sunt din ce în ce mai mult ca migranți economici.

BIBLIOGRAFIE

1. Antonescu V., Poziția României în problema crizei imigranților, București, 2015.
2. Alastair A, Strang A., The experience of integration: a qualitative study of refugee integration in the local communities of Pollokshaws and Islington, Queen Margaret University College, Edinburgh, 2004.
3. A guide to international refugee protection and building state asylum systems, 2017.
4. Bruce B., David C., Human Rights and the Refugee Definition: Comparative Legal Practice and Theory (International Refugee Law), 2016.
5. Carlo G., Bruno F., Maria P., Valentina R., Migration and the environment Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward.
6. Australian Human Rights Commission, Asylum seekers, refugees and human rights, 2017.
7. Guy S. Goodwin-Gill, Jane M., The Refugee in International Law.
8. Moreno-Lax V., Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law (Oxford Studies in European Law), 2017.
9. Margit F., Ludger P., Celine C., Refugee Protection and Civil Society in Europe, 2018, p. 198.
10. Refugee and Mixed Migration Flows: Managing a Looming Humanitarian and Economic Crisis, 2018.
11. Popa M., Ungureanu D., Politica de migrație a Uniunii Europene, implicații pentru piața muncii, București, 2013.
12. Roman Starașciuc, Dreptul refugiaților (note de curs), Chișinău, UNHCR, 2011.

PROCESUL MIGRAȚIONIST DIN PERSPECTIVA ADERĂRII REPUBLICII MOLDOVA LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Denis ȘPAC,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article reveals trends in the migration process in the Republic of Moldova and analyzes the tasks of administrative structures for solving problems arising from these processes. The main task of the Moldovan administrative system is the implementation of the provisions of the Association Agreement between the Republic of Moldova and the European Union.

Keywords: migration, emigration, immigration, process, adherence, action plan.

În ultimii ani, migrația este fenomenul ce zguduie întregul continent european. Procesele migraționiste, controlate și necontrolate, sunt generate atât de probleme de ordin economic cât și de ordin social. Migrația fiind un proces social complex, actualmente afectează multe aspecte ale vieții cotidiene.

Este cunoscut faptul că migrația a jucat un rol important în istoria umanității, contribuind la procesele de dezvoltare și asimilare a raselor, națiunilor și limbilor. Acest fenomen a influențat și influențează toate problemele globale.

Începând cu toamna anului 2015, pe continentul european se înregistrează o creștere intensă a fluxurilor migratoare (Figura 1). Oamenii migrează din diferite motive și prin diferite căi. Ei caută căi legale și ilegale, își riscă viața, pentru a scăpa de război și sărăcie, opresiune politică, precum și pentru a-și reîntregi familiile, a beneficia de educație mai calitativă și a se dezvolta. Spre finele anului 2018 situația s-a schimbat. În ultimii doi ani se înregistrează o scădere considerabilă a cifrelor de migrație.

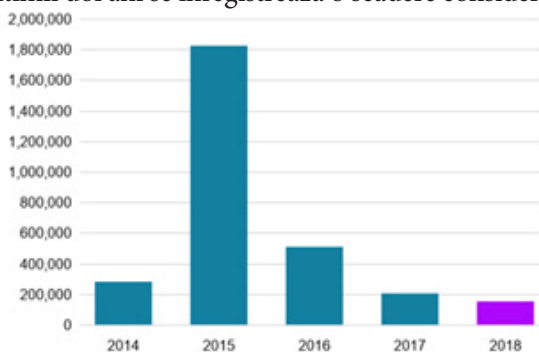


Figura 1. Fluxul migraționist ilegal în UE 2015-2019.

Sursa. [4].

În tabloul procesului migraționist elucidat, un număr considerabil de migranți aparține Republicii Moldova. Din datele oferite de Biroul de statistică [5] și de Biroul Migrație și Azil, Republica Moldova este o țară a migranților. [3] Numai în perioada 2014-2017, conform statisticilor oficiale, au plecat din țară (emigrat oficial pentru ședere în străinătate) – 9228 persoane, dar au imigrat un număr mult mai mare – 16184 persoane.

Proces/ani	22014	22015	22016	22017
Emigrare	2374	2236	2507	2111
Imigrare	4187	4209	4080	3708

Tabelul 1. Procesul migraționist în Republica Moldova, pers.

Sursa. Elaborat în baza: Moldova în cifre. Breviar statistic. 2018, pag. 20-22.

În Moldova, migrația reprezintă un subiect sensibil și controversat. Pe parcursul tuturor anilor de existență suverană a statului Republica Moldova au fost înregistrate fluxuri migraționiste atât spre vest cât și spre est. Numărul moldovenilor plecați pentru a munci în afara țării constituie un număr impunător. Potrivit Organizației Națiunilor Unite, populația Republicii Moldova este de 4 057 450 persoane. [6] Datele oficiale oferite de Biroul Național de Statistică ne spun că la 01 ianuarie 2019 în Republica Moldova locuiau – 3 547 539 locuitori. [2] Potrivit recensământului din 2014 – 2 804 801 locuitori. [8] Deci, la moment, avem plecați din țară de la 509 911 până la 1 252 649 locuitori. Numai de la începutul anului 2019 din Republica Moldova au emigrat 394 persoane, în fiecare zi din ultima lună emigrează în medie câte 2 persoane. [6]

Procesul migraționist se răsfârâ și asupra situației demografice a țării. În Republica Moldova, în ultimii ani, din cauza situației sociale și economice precare, inclusiv a proceselor de migrație a populației apte de muncă și a copiilor acestora, se înregistrează un declin simțitor și în mișcarea naturală (Figura 2.) În anul 2017 s-au înregistrat 34060 de nașcuți vii, fiind în descreștere cu 8,9% față de anul precedent. Mortalitatea se menține la un nivel mai ridicat față de natalitate, deoarece rămân în țară persoane în etate, neajutorate. [5]

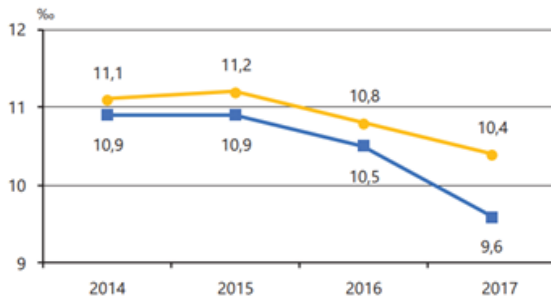


Figura 2. Ratele mișcării naturale a populației la 1000 locuitori.

Sursa. Moldova în cifre. Breviar statistic, 2018.

O altă problemă ce necesită rezolvare urgentă este că o treime din migranții moldoveni care se află peste hotare au un statut ilegal, deoarece au plecat ilegal din țară sau s-au reținut ilegal în țara gazdă pentru un termen de peste 90 zile.

Cu toate acestea, migranții sunt sursa majoră de venituri pentru economia națională. Dacă este gestionată în modul cuvenit, migrația poate contribui la dezvoltarea țării, cât și să aducă beneficii migranților. De aceea sunt necesare politici de includere a diasporei în activitatea socioeconomică a țării. Remitențele constituie o sursă majoră de venit pentru gospodăriile celor care au plecat, precum și pentru economia națională. Acestea contribuie la reducerea sărăciei, educația copiilor, creșterea economică. Fiecare a treia gospodărie primește remitențe și pentru fiecare a doua gospodărie dintre acestea, banii trimiși de peste hotare reprezintă mai mult de 50% din venitul lor total. [9]

Existența acestor probleme impune cercetarea acestei teme pentru a contribui la elaborarea și realizarea unor politici migraționiste adecvate pentru a face față proceselor intense de migrare.

Guvernul Republicii Moldova pe parcursul activității a depus eforturi considerabile pentru a soluționa aceste probleme. În 2014, a fost semnat Acordul de Asociere a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Prin semnarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, părțile au convenit să coopereze și în domeniul migrației, azilului și gestionării frontierelor (art. 14) [1].

Domeniile prevăzute pentru cooperare sunt migrația, inclusiv migrația legală, protecția internațională, migrația ilegală, traficul de migranți și traficul de persoane. Cooperarea în aceste domenii se bazează pe evaluarea cerințelor specifice, efectuată prin consultare reciprocă între părți, și este pusă în aplicare în conformitate cu legislația relevantă a acestora aflată în vigoare.

Cooperarea dintre Republica Moldova și țările Uniunii Europene este prevăzută pentru mai multe situații: identificarea cauzelor și consecințelor migrației; elaborarea și punerea în aplicare a legislației și a practicilor naționale privind protecția internațională, în vederea respectării dispozițiilor Convenției de la Geneva privind statutul refugiaților din 1951, a Protocolului privind statutul refugiaților din 1967 și a altor instrumente internaționale relevante și în vederea asigurării respectării principiului nereturnării.

Totodată, a demarat și cooperarea în domeniul normelor în materie de admisie, drepturilor și statutului persoanelor admise, tratamentului echitabil și integrării persoanelor care nu au cetățenia statului-gazdă, aflate în situație de ședere legală, precum și educației, formării și măsurilor de combatere a rasismului și a xenofobiei.

Potrivit Acordului de Asociere, Republica Moldova trebuie să instituie o politică preventivă eficientă împotriva migrației ilegale, a traficului de migranți și de persoane, inclusiv a unor mijloace de combatere a rețelilor de traficanți, de migranți și de persoane și de asigurare a protecției victimelor acestui tip de trafic.

Pentru a respecta drepturile omului și a suveranității statelor, Acordul de Asociere prevede și colaborarea în domeniul promovării și facilitării returnării migranților ilegali, precum și în domeniul gestionării frontierelor și al securității documentelor. Cooperarea se axează pe chestiuni privind organizarea, formarea, cele mai bune practici și alte măsuri operaționale, precum și consolidarea cooperării dintre Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor-membre ale Uniunii Europene (FRONTEX) și serviciile poliției de frontieră ale Republicii Moldova.

De asemenea, cooperarea cu Uniunea Europeană facilitează migrația circulară în interesul dezvoltării. În baza Acordului dintre Comunitatea Europeană și Republica Moldova privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală (intrat în vigoare la data de 01.01.2008), precum și Acordului dintre Comunitatea Europeană și Republica Moldova privind facilitarea eliberării vizelor (01.01.2008, modificat 27.06.2012) și a art. 15 al Acordului de Asociere, Republica Moldova a obținut regimul liberalizat de vize cu țările Uniunii Europene.

Pentru a realiza prevederile Acordului de Asociere, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2017-2019 (Hotărârea Guvernului nr. 1472 din 30 decembrie 2016), care include 1459 de măsuri de realizare.

În Planul național de acțiuni Guvernul și-a asumat, în compartimentul 14 „Cooperarea în domeniul migrației, al azilului și al gestionării frontierelor”, următoarele măsuri:

- elaborarea anuală a Compendiului statistic al Profilului Migrațional Extins;
- elaborarea Raportului analitic al Profilului Migrațional Extins al Republicii Moldova;
- desfășurarea periodică a reuniunilor grupurilor tematice de lucru pentru examinarea rezultatelor Raportului analitic al Profilului Migrațional Extins, precum și a tendințelor și necesităților de dezvoltare a politicilor în domeniul migrației;
- consolidarea continuă a capacităților unității de analiză a informației prin participarea la seminare și training-uri privind elaborarea indicatorilor în domeniul migrației;
- actualizarea și modernizarea procedurilor de schimb de date în cadrul Sistemului informațional integrat automatizat de stat „Migrație și azil”;
- elaborarea instrumentelor de evaluare și coordonare a acțiunilor autorităților statului în cazul situațiilor de aflus sporit de migranți.

Pentru elaborarea și punerea în aplicare a legislației și a practicilor naționale privind protecția internațională a migranților, Guvernul a promovat:

- organizarea continuă a seminarelor pentru judecători și procurori în domeniul migrației și azilului;
- gestionarea eficientă a Centrului de cazare (mărirea statutului de personal);
- consolidarea cooperării cu societatea civilă pentru promovarea activităților centrelor de creație în baza planurilor anuale;
- optimizarea procesului de colectare a informației din țările de origine prin schimb de informații cu autoritățile competente ale statelor Uniunii Europene;
- implementarea Curriculei europene de azil;
- organizarea seminarelor, instruirilor, training-urilor privind standardele de calitate în procedura de azil pentru toți actorii implicați.

Pentru a facilita dezvoltarea normelor în materie de admisie, drepturilor și statutului persoanelor admise, Guvernul a propus elaborarea mai multor acte normative, ce vizează astfel de probleme ca: integrarea străinilor, operaționalizarea centrelor de integrare pentru străini, migrația de muncă la cerințele pieței forței de muncă și altele.

Un rol important pentru gestionarea problemelor legate de fluxul de migranți îl joacă colaborarea cu Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor-membre ale Uniunii Europene. Această colaborare a influențat asupra îmbunătățirii serviciilor de frontieră, cum sunt: recunoașterea facială, serviciul de utilizare a Directoriului național al cheilor publice, sistemul de coordonare a securității frontaliere; readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală.

Recent, a fost elaborat Raportul alternativ nr. 4 pentru anul 2018 privind implementarea Planului național de acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - UE (PNAIAA II (2017-2019)) de către Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE).

Experții au menționat, că în perioada de până la 31.12.2018 a fost realizată o serie de acțiuni ce țin de implementarea politicilor publice pe domeniul migrației și al azilului: a) a fost aprobată Strategia de gestionare a frontierei pentru anii 2018-2023; b) este pusă în aplicare Curricula Europeană de Azil; c) a fost elaborat Compendiul Migrațional Extins pentru anii 2016-2017.

Studiul remarcă anumite succese în aplicarea condițiilor de valorificare a regimului fără de vize cu UE. Despre respectarea acestor condiții ne vorbesc cifrele. Peste 2,1 milioane de cetățeni ai Republicii Moldova, deținători ai pașapoartelor biometrice, inclusiv peste 150.000 de locuitori ai regiunii transnistrene, beneficiază de dreptul de a călători fără de vize în UE. Peste 1,5 milioane de cetățeni au călătorit legal în UE. [7, p. 11]

Cu toate acestea, potrivit acestui Raport, gradul total de implementare a PNAIAA II (2017-2019) către sfârșitul anului 2018 este de numai 31,9%. [7, p. 6]

La finele lucrării, ținem să menționăm, că procesul migraționist în Republica Moldova continuă și se dezvoltă, aflându-se la o nouă etapă, unde prevalează migrația legală. Republica Moldova aspiră să adere la Uniunea Europeană. Implementarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE și a Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere în materie de procese migraționiste rămâne o prioritate pentru țară.

Planul de acțiuni PNAIAA (2017-2019) trebuie implementat în continuare, dar cu o intensitate sporită, pentru a reuși realizarea celor prevăzute în termen. Susținem necesitatea valorificării potențialului diasporei moldovenești și o aprobare cât mai rapidă a strategiei naționale Diaspora 2025. Ne aliniem Recomandărilor grupului de experți ai IPRE privind necesitatea asigurării implementării depline a condițiilor de valorificare a regimului fără vize cu UE. Aceasta ne va ajuta și în rezolvarea problemelor ce țin de combaterea corupției și a spălării banilor, în conformitate cu recomandările Comisiei Europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere RM-UE, Legea nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statelor membre ale acestora, pe de altă parte, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.

2. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, <http://statbank.statistica.md>, accesat la 10.02.2019.

3. Compendiul Statistic al Profilului Migrațional Extins al Republicii Moldova pentru anii 2014-2016, Biroul Migrație și Azil al Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Chișinău, 2017. În: http://bma.gov.md/sites/default/files/media/cs_pme

4. Migrant crisis: Illegal entries to EU at lowest level in five years, <https://www.bbc.com/news/world-europe-46764500>

5. Moldova în cifre. Breviar statistic. 2018.

6. Organizația Națiunilor Unite, Populația și procese demografice. În: www.countrymeters.info, https://countrymeters.info/en/Republic_of_Moldova

7. Raportul alternativ nr. 4 pentru anul 2018 privind implementarea Planului național de acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - UE (PNAIAA II (2017-2019)), IPRE, 2019, pag. 6.

8. Recensământul populației și al locuințelor, 2014. În: <http://recensamant.statistica.md/ro>

9. Studiul „Inovație în migrația circulară”, Migrație și dezvoltare în Moldova, 2014.

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ: ИСТОРИЯ, ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Динара МИННИГУЛОВА,
доктор, доцент, КФ ФГОУ ВО РГУП, Башкортостан

Юлия ПЕРЕЖОГИНА,
магистрант КФ ФГОУ ВО РГУП, Башкортостан

SUMMARY

The article is devoted to the main problems of the legal regulation of taxation of individual entrepreneurs, in particular, trends and ways of solving existing problems are considered.

Keywords: *entrepreneurial activity, self-employed, taxation, taxation system.*

Прежде всего, необходимо отметить, что законодательство Российской Федерации, посредством ст. 34 Конституции РФ, устанавливает возможность каждого гражданина распоряжаться правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной экономической деятельности. Исходя из данного положения, Основной закон страны, в соответствии с гражданским законодательством, гарантирует право всем дееспособным гражданам заниматься предпринимательской деятельностью [1].

Актуальность данной темы определяется необходимостью совершенствования правового регулирования законодательства в сфере налогообложения индивидуальных предпринимателей. Расширение деятельности индивидуальных предпринимателей способствует благоприятным условиям для ведения экономики, содействует развитию конкурентной среды, формированию дополнительных рабочих мест, насыщению рынка товарами и услугами.

На сегодняшний день в российском законодательстве отсутствует закрепление понятия „индивидуальный предприниматель” (далее ИП), однако Гражданский кодекс Российской Федерации характеризует предпринимательскую деятельность как самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке [2]. На наш взгляд, необходимо ввести официальное определение данного понятия в законодательную базу, так как это позволит наиболее полно раскрыть его сущность.

Институт предпринимательства существует практически во всех зарубежных странах, о чем свидетельствует наличие в Германии Kaufmann, правовой статус которого определен нормами Торгового кодекса Германии. В США же индивидуальный предприниматель приравнивается к индивидуальной собственности. Природа данного понятия близка российскому аналогу, а именно крестьянскому (фермерскому) хозяйству. В Великобритании также имеется форма предпринимательства - The Sole Trader, что в переводе с английского означает единоличный предприниматель [9; с. 27].

Изучение истории налогообложения Российской Федерации является, безусловно, важным процессом, так как анализ предшествующих нашему времени событий помогает всецело оценить степень влияния системы налогообложения на становление и развитие предпринимательства. К тому же труд русских предпринимателей позволил Российскому государству получить огромные экономические ресурсы.

Первый русский свод законов „Русская Правда” уже содержал понятие гражданского оборота, в нем также была выстроена система защиты предпринимателя, более того, отдельные статьи предусматривали некоторые виды банкротства [8].

Развитие законодательства по налогообложению предпринимательской деятельности ус-

ловно можно поделить на несколько этапов. В частности, период с 1721 по 1775 года характеризуется появлением системы налогообложения в виде частных промысловых сборов и купеческой подушной подати. Затем с 1775 по 1824 года была введена система гильдейских сборов с объявленных капиталов. В 1824 году появляется сословная патентная система обложения торговли и промыслов. Четвёртый период, начиная с 1865 и заканчивая 1898 годом, ознаменовался появлением патентно-подходной системы налогообложения. В 1916 году было принято „Положение о государственном подоходном налоге», на основании которого обложению подвергались все формы прибыли, денежные капиталы, торговые, промышленные и иные предприятия.

В соответствии со статистическими данными Росстата, начиная с 1993 года на период конца 2017 – начала 2018 годов, прекратили своё существование порядка 600 000 индивидуальных предприятий. В сравнении с данными 2017 года, количество закрытых предприятий намного больше, чем количество открытых за тот же период. Из этого можно сделать вывод, что в 2017-2018 годах тенденция, связанная с открытием и закрытием ИП, была огорчающей. В цифрах эта тенденция выглядит таким образом: закрылось ИП в среднем 9,1 тысяч; открылось ИП в среднем 7 тысяч [10].

Законодательное регулирование деятельности индивидуальных предпринимателей является правовым фактором, пробудившим данную тенденцию. В условиях нестабильной экономики закономерными становятся постоянные изменения и дополнения в законодательную базу, издание значительного количества нормативных актов и положений, отменяющих предыдущие. Кроме того, если индивидуальный предприниматель не обладает юридическими познаниями и не содержит штатного юриста, для него является проблематичным уследить за юридическими нововведениями. Однако незнание закона не освобождает от ответственности. Зачастую штраф способен разорить индивидуального предпринимателя и, как следствие, предприниматель прекращает свою деятельность.

Выбор системы налогообложения является неотъемлемой частью процесса ведения предпринимательской деятельности для любого человека, решившего таковой заняться. От данного решения зависит объем налоговой нагрузки на осуществляемую деятельность, а также налоговые риски, связанные с возможностью привлечения к ответственности за нарушение требований налогового законодательства.

Среди индивидуальных предпринимателей наиболее популярны следующие виды специальных налоговых режимов:

- упрощённая система налогообложения;
- единый налог на вменённый доход;
- патентная система налогообложения;
- единый сельскохозяйственный налог.

Проблема неформальности самозанятых обходится бюджету примерно в 1,2 миллиарда рублей в год по оценкам Общественной палаты. Факт наличия проблемы и необходимость её решения признаются на уровне федеральных властей. Деятельность самозанятых зачастую осуществляется в областях, где во взаимоотношениях сторон предпринимательской деятельности отсутствуют какие-либо посредники или третьи лица, а оплата производится наличными денежными средствами. Данное обстоятельство критично для осуществления государственного регулирования самозанятости. Однако у данной проблемы есть решение. 27 ноября 2018 года президент подписал пакет законов о проведении эксперимента по введению налога на профессиональный доход. Чиновники дали официальные разъяснения по некоторым вопросам применения налога для самозанятых. В частности, они прокомментировали, что ИП может перерегистрироваться в самозанятого, если посчитает, что новый специальный режим для него более выгодный. При этом ИП должен вести деятельность на территории субъектов РФ, включённых в эксперимент: в Москве, Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан. Важно отметить, что данный налоговый режим в качестве эксперимента планируется провести с 1 января 2019 года. В дальнейшем он может распространиться и на всю страну. Эксперимент рассчитан на 10 лет – с 1 января 2019 года по 31 декабря 2028 года [7].

Самозанятые граждане смогут перейти на новый налоговый режим добровольно. Однако законопроект содержит несколько ограничений, препятствующих применению нового режима. Например, доход самозанятого не должен превышать 2,4 млн. руб. в год или 200 тыс. руб. в месяц, как поясняется на официальном сайте Госдумы.

Также самозанятые смогут получать справки о доходах для предоставления им государственных гарантий и льгот. Если же физическое лицо осуществляет свою деятельность в нескольких регионах, то зарегистрироваться нужно будет только в одном из них по выбору гражданина. По уплате налога будет действовать упрощенная система. А именно, налог будет уплачиваться по итогам месяца в установленный срок и больше ничего платить не придется.

Правовое регулирование индивидуального предпринимателя предполагает наличие у предпринимателя установленных законом обязанностей, за нарушение исполнения которых он подвергается штрафным санкциям или иным неблагоприятным последствиям. Предприниматель должен в установленном размере вовремя уплачивать в бюджет налоги и сборы, отчитываться по итогам налогового периода о своей деятельности в уполномоченные государственные органы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с учётом поправок, внесённых 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ; 05.02.2014 № 2-ФКЗ; 21.07.2014 № 17-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 2014, № 31, ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая — Федеральный закон от 31.07.1998. (в ред. ФЗ от 03.09.2018) // СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3824. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая — Федеральный закон от 5.08.2000 г. (в ред. ФЗ от 04.09.2018) // СЗ РФ, 2000, № 32, ст. 3340.
4. Федеральный закон „О внесении изменений в статью 55 части первой Налогового кодекса Российской Федерации” от 18.07.2017 № 173-ФЗ // Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.
5. Федеральный закон „О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации” от 29.12.2014 № 477-ФЗ// Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
6. Федеральный закон „О страховых пенсиях” от 28.12.2013 N 400-ФЗ// Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
7. Проект федерального закона № 551845-7 „О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима „Налог на профессиональный доход” в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)” // (принят в первом чтении 25.10.2018).
8. Ершова И. В. Предпринимательское право: учебник - Москва, Юриспруденция, 2006, 560 с..
9. Международное предпринимательское право: Практическое пособие. — М: Юридический Дом „Юстицинформ”, 2001, 336 с.
10. Официальная страница Федеральной службы государственной статистики <http://www.gks.ru/>

OPORTUNITĂȚI PENTRU DEZVOLTAREA MEDIULUI DE AFACERI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Grigore CARPOVICI,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The purpose of this scientific article is the introduction to the study of scientific directions, principles and influence, the impact of factors on business development, in terms of activities, including making public administration.

This article concerns the importance of information, systematization, analysis, evaluation, development and diversity of information and public services provided by public authorities.

Article also covers import assessment and analysis of scientific investigations conducted by researchers of the role of government in business development in Moldova and complexity of this issue.

Keywords: *Public administration authorities, businesses, processes, procedures, analysis, evaluation, efficiency.*

În perioada globalizării, dezvoltării progresive a tehnologiilor informaționale, creșterii interdependenței economiei Republicii Moldova cu cea a țărilor din regiune și nu numai, o importanță deosebită o are dezvoltarea mediului de afaceri. Economia de piață, „care prinde tot mai adânci și puternice rădăcini”, strategiile de dezvoltare a Uniunii Europene (UE) 2020 dau o valoare deosebită dezvoltării mediului de afaceri în regiune, inclusiv în țara noastră.

Examinând mediul de afaceri din Republica Moldova, cu referire la condițiile în care firmele operează, își desfășoară activitatea implicând un număr mare de forțe și resurse, inclusiv deciziile autorităților administrației publice (AAP) și în baza cărora companiile își elaborează și dezvoltă strategiile, tacticile și activitățile de zi cu zi, precum și rezultatele cărora nu sunt nici pe departe cele așteptate, luând în considerație și influența crizei financiare, ne convingem despre necesitatea temei propuse.

În aceste împrejurări, se impune examinarea și analiza sub diferite aspecte a activităților și acțiunilor administrației publice (AP) în vederea identificării direcțiilor, măsurilor de îmbunătățire a calității și creării condițiilor, oportunităților de dezvoltare a societății, inclusiv a mediului de afaceri.

În prezenta lucrare, ne propunem determinarea aspectelor relațiilor dintre administrația publică și mediul de afacerii, ce ar constitui oportunități de dezvoltare și suprapunerea lor asupra situației reale din Republica Moldova.

Întru realizarea scopului lucrării, este necesară analiza mediului de afaceri în Republica Moldova sub aspectul influenței deciziilor, activităților AP asupra mediului de afaceri prin aplicarea cadrului normativ existent, direcțiilor de dezvoltare a programelor de îmbunătățire, parteneriatelor, precum și a condițiilor de îmbunătățire, consolidare și dezvoltare a acestuia, dar și sintetizarea, evidențierea unor concluzii.

Importanța și actualitatea temei derivă și din angajamentele concrete prevăzute în cadrul Acordului de Asociere între RM și UE, semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles, prin care se specifică faptul că „cooperarea se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova ... și de a promova dezvoltarea armonioasă ale relațiilor, inclusiv cu mediul de afaceri” [1].

În conținutul lucrării ne propunem să abordăm problemele și aspectele pe care le-am considerat a fi cele mai stringente și/sau importante și care se cer a fi corect înțelese și aplicate în mod pertinent în practica administrativ-economică a statului. Prin acest mod de abordare, încercăm să aducem în atenție și să se pună în discuție, atunci când va fi cazul, unele propuneri sau sugestii, din dorința de a da o mai mare eficiență practică reglementărilor din acest domeniu atât de important al vieții statului.

În cadrul cercetării tematicii propuse este esențial de a analiza, a evalua, a cunoaște și înțelege normele, principiile, mecanismele, instrumentele și procedurile de funcționare, precum și factorii care influențează activitatea administrației publice cu impact asupra mediului de afaceri, inclusiv a

elementelor lor constitutive pentru examinarea, studierea relațiilor de cauză-efect a relațiilor dintre ele, în rezultatul cărora ne propunem să identificăm noi soluții ce ar contribui la îmbunătățirea înțelegerii rolului administrației publice în dezvoltarea mediului de afaceri, precum și aprecierea unor oportunități de dezvoltare a lui.

Afară de aceasta, în funcție de condițiile concret - istorice formate, autoritatea este definită drept capacitatea reală a unor persoane, grupuri sociale, clase, a poporului în întregime de a-și realiza voința cu ajutorul unor metode speciale, inerente unei autorități concret-funcționale. Incontestabil este faptul că autoritatea ca fenomen social ia naștere odată cu apariția societății umane [10, p. 5]. Interpretarea autorității ca fenomen global, inerent naturii și societății umane, are o tradiție veche în istoria vieții sociale. După Aristotel, începutul dominării și supunerii are un caracter universal și o predominare naturală. Este evident că voința autorității care obligă și relațiile în structurile sociale, sunt necesare. Ele joacă un rol important în asigurarea funcționării societății ca un întreg, acelei reglementări necesare producerii și repartizării bunurilor materiale și spirituale [9, p. 22]. Prin urmare, fără autoritate este imposibilă existența relațiilor și structurilor sociale, a organizării lor, la fel ca și interacțiunea rațională cu alte structuri sociale. Cu alte cuvinte, autoritatea constituie capacitatea reală de a-și realiza voința în viața socială și a o impune, dacă e necesar, oamenilor [11, p. 113].

Guvernul, autoritățile administrației publice centrale, precum și autoritățile administrației publice locale au menirea creării tuturor întreprinderilor condiții juridice și economice egale de gospodărire, garantării respectării drepturilor și intereselor lor legitime, contribuie la dezvoltarea concurenței libere, conștiințioase între aceștia, le asigură posibilități egale de a folosi resurse tehnico-materiale, naturale, de muncă, financiare și informative, neadmițând monopolizarea piețelor acestor resurse, și reglementează activitatea de antreprenariat în baza legislației în vigoare [3, 7].

Una dintre cele mai importante noțiuni ce caracterizează raporturile dintre autoritățile administrației publice și mediul de afaceri o formează interacțiunea. E și firesc acest lucru, deoarece raportul de autoritate este, în primul rând, un raport al interacțiunii, ce are un caracter special, a cărui trăsătură importantă o alcătuiește perseverența în urmărirea scopului unei părți în determinarea comportării alteia [10, p. 329]. Astfel, parafrazând, am putea constata că piatra de căpătâi a acestei interacțiuni o constituie intersecția interesului general-social al administrației publice și interesului privat al mediului de afaceri. Iar scopul și obiectivul AAP în dirijarea acestei interacțiuni îl constituie asigurarea echilibrului între aceste două mari și permanente interese, în condițiile creșterii continue și stabile a bunăstării întregii societăți.

Cât despre noțiunea de mediu de afaceri, vom spune că originea afacerilor se pierde în negura timpului. Acestea au avut o evoluție sinuoasă, cu perioade de glorie și decădere. Cauza acestei evoluții o constituie modul în care ele au fost percepute de-a lungul timpului.

În perioada contemporană, afacerile au luat o amploare fără precedent. Progresele realizate în tehnologie și comunicații reduc distanțele și timpul. Consecința o constituie globalizarea piețelor, în condițiile menținerii specificului local. Chiar și micile firme se implică în afaceri. În continuare vom menționa că dezvoltarea afacerilor este indisolubil legată de urbanizare, specializare și tehnologizare, îndeosebi, cea informațională. Adepții fervenți ai pieței libere, care se autoreglează și asupra căreia intervenția exterioară trebuie să fie cât mai redusă, trebuie totuși să țină seama de o evidență și norme în vigoare [8, p. 304]. Chiar dacă firmele sunt libere să-și maximalizeze profitul, întregul lor succes depinde de cererea consumatorului, mai pe larg, de pretențiile consumatorului, de puterea lui de cumpărare și, nu în ultimul rând, de impactul activităților, deciziilor AAP.

După obținerea independenței Republicii Moldova, modernizarea și dezvoltarea mediului de afaceri a stat în atenția administrației publice, clasei politice și societății. Însă progresele nu au fost deosebite, pe fondul problemelor din țară și al situației grele moștenite istoric, administrării neadecvate a justiției, structurilor organizatorice tradițional ineficace, cadrului de reglementare depășit, eterogenității provenienței și formării personalului, culturii organizaționale marcate de lipsa deschiderii, neacceptării noului și comunicării instituționale defectuoase etc. De aceea, chiar și când a existat buna intenție, schimbările inițiate nu au atins, de regulă, decât straturile superficiale. Ca urmare, sub multe aspecte s-a produs numai „cosmetizarea” domeniului și, de aceea, persistă, încă, sisteme și practici depășite de realitatea contemporană, dar și rezistența frecventă, relativ puternică la schimbare.

O presiune intensă în direcția amplificării proceselor de schimbare a exercitat decizia politică a asumării de către Guvern a vectorului european de dezvoltare a țării. De aceea, asimilarea experiențelor și bunelor practici europene, a cadrului de reglementare, au orientat, principal, procesul de reformă și de dezvoltare a societății, inclusiv a mediului de afaceri.

Totuși, mediul de afaceri rămâne a fi unul plin de constrângeri și practici vicioase, condiționate, inclusiv, de lipsa transparenței, prezentării informației veridice, depline și în termeni rezonabili de către instituțiile administrației publice, în vederea asigurării adoptării unor decizii și întreprinderii de măsuri mai eficiente de către mediul de afaceri, subiect la care ne vom referi în cercetarea științifică la tema nominalizată.

În prezent, una dintre barierele cele mai importante în calea activității fiecărui întreprinzător, în parte, și a dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii (IMM), în general, este considerată insuficiența asigurării cu resursele financiare necesare constituirii, funcționării și dezvoltării în continuare a acestora – cu care nu suntem într-un tot al acord.

Încercând să argumentăm dezacordul nostru, vom utiliza datele din rapoartele Băncii Naționale a Moldovei (BNM), conform cărora surplusul de lichidități din sistem a fost, în mare parte, condiționat de fluxul sporit de intrări de valută în favoarea persoanelor fizice pe piața moldovenească. Fiind în creștere cu 11,2 % față de anul 2016, aceste intrări au întărit pe parcursul anului 2017 leul moldovenesc cu 14,4% față de dolarul SUA și cu 2,3% față de euro. Pentru a preveni volatilitatea și aprecierea excesivă a leului moldovenesc, BNM a intervenit pe piața valutară, procurând în 2017 echivalentul a 434 milioane dolari SUA. Ca rezultat al intervențiilor BNM, activele oficiale de rezervă au atins nivelul record de circa 2,8 miliarde dolari SUA la sfârșitul anului 2017 și 2,86 miliarde dolari SUA la sfârșitul anului 2018, care acopereau confortabil echivalentul a 5,5 luni de importuri de mărfuri și servicii [13].

Aceste constatări denotă orientarea creșterii rezervelor oficiale spre acoperirea importurilor, totodată, relevă lipsa unor programe naționale, guvernamentale de investiții în proiectele de dezvoltare a ramurilor, domeniilor, sectoarelor concrete ale economiei reale a țării, menite să asigure condiții avantajoase de atragere, direcționare, aplicare a unei părți a acestor surplusuri de lichidități, inclusiv în dezvoltarea mediului de afaceri, afacerilor propriu zise.

Analizând evoluția reformelor economice în perioada de tranziție la economia de piață, constatăm că atragerea capitalului de către sectorul IMM autohton s-a efectuat prin intermediul a două metode: comercială și noncomercială, a doua metodă fiind caracteristică etapei inițiale de creare și dezvoltare a antreprenoriatului. Aici putem constata că elaborarea strategiilor de finanțare și atragere a capitalului, cunoașterea alternativelor posibile și obținerea finanțării reprezintă sarcini vitale pentru succesul și supraviețuirea celor mai multe întreprinderi. Multe firme dau faliment, fiindcă nu pot să obțină capitalul necesar pentru o bună derulare a activității economice sau costurile aferente obținerii acestora pot crește progresiv în temeiul procedurilor interne care, de rând cu cadrul normativ, asigură interesul furnizorilor de capitaluri, fiind neglijat cel al mediului de afaceri. Astfel, se impune ca cadrul normativ, procedurile interne utilizate să asigure transparența și claritate, precum și echilibrul intereselor furnizorilor de resurse financiare cu ale utilizatorilor în procesul de finanțare. Rolul administrației publice în procesul nominalizat, în viziunea noastră, este de a orienta acest echilibru și de al menține în coridorul interesului de dezvoltare națională, implicit, în dezvoltarea domeniilor, ramurilor, sectoarelor concrete ale economiei reale a țării.

În opinia noastră, un exemplu elocvent de bună intenție, în acest sens, poate servi proiectul „Prima casa 1, 2, 3”, având ca scop facilitarea accesului persoanelor fizice la procurarea unei locuințe prin contractarea de credite ipotecare garantate parțial de stat. Programul este unul național, aplicabil pe întreg teritoriul Republicii Moldova și poartă un caracter social, reprezentat de intervenția statului în procesul de garantare a creditelor[2]. Ca rezultat al realizării proiectului nominalizat, vor fi atrase și o parte din lichiditățile disponibile ale unor categorii de populație precum și a instituțiilor financiare participante la proiect.

Astfel, în opinia noastră, prin implementarea proiectului „Prima casa 1, 2, 3” AP întreprinde măsuri de a asigura concomitent și o oportunitate de dezvoltare a mediului de afaceri aferent construcțiilor de locuințe, de dezvoltare a industriei de producere a materialelor de construcție.

În concluzie, vom menționa că deși, în ultimii ani, a avut loc o îmbunătățire semnificativă a finanțării sectorului IMM, cea mai mare parte a resurselor financiare rămân a fi în continuare resur-

sele proprii. Astfel, în scopul facilitării accesului IMM la credite, urmează a fi depuse eforturi de a direcționa resursele financiare existente în sistemul bancar, a liniilor de credit internaționale pentru întreprinderile mici și mijlocii naționale spre interesele de dezvoltare a economiei reale. Încurajarea prin diferite programe de susținere, de parteneriat etc. a implicării și utilizării de rând cu alte surse investiționale și a lichidităților disponibile ale instituțiilor financiare, a populației, inclusiv create din remitențe, asigurând proceduri și condiții transparente, echitabile și atractive de implementare, realizare și dezvoltare, în special, prin stimularea forței de muncă emigrate, ar crea și constitui oportunități de dezvoltare a mediului de afaceri și implicit a sectoarelor necesare pentru economia țării.

Principiul fundamental, care trebuie să stea la baza deciziei de finanțare, este găsirea echilibrului de interese ((unei combinații optime între sursa de finanțare, modul de utilizare a mijloacelor bănești și modul în care afacerea va crea avantaje economice viitoare (profituri) capabile să permită rambursarea capitalului împrumutat sau remunerarea fondatorilor)).

Cu certitudine, implementarea celor nominalizate va conduce la oportunități financiare semnificativ perfecționate pentru sectorul întreprinderilor mici și mijlocii și va crea un mediu stabil, în care întreprinzătorii și instituțiile financiare vor putea să planifice și să efectueze investiții avantajoase și pe termen lung.

În scopul elucidării altui aspect ce tine de oportunitățile de dezvoltare a mediului de afaceri, vom analiza structura importurilor și exporturilor din Republica Moldova în secțiunea grupelor și tipurilor generale de mărfuri și produse.

Analiza evoluției exporturilor în perioada ianuarie-iunie 2018, pe grupe și tipuri de mărfuri, denotă și micșorarea pentru 5 grupe cu 3,9 %, inclusiv a zahărului, preparatelor pe bază de zahăr, mierii (-38,3%), uleiurilor esențiale, rezinoidelor și substanțelor parfumate, preparatelor pentru toaletă, produselor pentru înfrumusețare (-25,1%), cărnii și preparate din carne (-34,7%), produselor lactate și ouălor de păsări (-10,9%). Micșorarea exporturilor acestor mărfuri și produse, impun măsuri de susținere prin programe statale a creșterii volumului producerii lor, ce ar constitui o oportunitate de dezvoltare a mediului de afaceri.

Analiza evoluției importurilor în perioada ianuarie-iunie pe grupe și tipuri de mărfuri, denotă o creștere a importurilor comparativ cu aceeași perioadă din anul 2017 pentru 4 grupe de mărfuri cu 3,0 % [14].

Examinarea și analiza structurală a importurilor unor tipuri de mărfuri și produse (legume și fructe, carne și preparate din carne, hrană destinată animalelor, cereale și preparate pe bază de cereale etc.) denotă insuficiența măsurilor întreprinse de AP în vederea susținerii propriului producător. Elaborarea strategiei de dezvoltare a mediului de afaceri, a programelor de înlocuire a unor mărfuri, produse importate și de dezvoltare a producerii produselor și mărfurilor autohtone, a programelor de asigurare a dezvoltării producerii în țară a unor mărfuri și/sau produse reexportate etc., ar putea constitui, în opinia noastră, oportunități de dezvoltare a mediului de afaceri, asigurării cu locuri de muncă și diminuării exodului cetățenilor din țară.

Un alt aspect al activității autorităților publice centrale (APC), autorităților publice locale (APL) și altor autorități administrative centrale care, de asemenea, influențează oportunitățile de dezvoltare a mediului de afaceri din Republica Moldova și, care, cel puțin, ar putea să aducă mai multă claritate la identificarea acestor oportunități, este transparența în procesul decizional, în procesul de implementare a deciziilor (normelor adoptate), precum și în procesul de raportare și informare despre rezultatele (efectele) implementărilor.

Deși prevederile legale existente vin să asigure transparența în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice [5], în opinia noastră, implementarea măsurilor de asigurare a transparenței și în procesele de implementare și raportare a rezultatelor (efectelor) implementării deciziilor (normelor) adoptate va asigura majorarea calității activității AP, va spori gradul de răspundere al autorităților publice față de cetățeni și societate, precum și va contribui la crearea oportunităților, condițiilor clare și transparente pentru dezvoltarea mediului de afaceri.

Crearea și dezvoltarea clusterelor științifico-tehnologice și științifico-educaționale, având diferite specializări, a incubatoarelor de inovare, precum și a parcurilor științifico-tehnologice constituie o oportunitate de dezvoltare a mediului de afaceri din Republica Moldova, dar și a culturii de gestio-

nare a informației, organizare și eficientizare a activității. Reglementarea raporturilor juridice ce țin de elaborarea și promovarea politicii de stat în domeniile cercetării și inovării, de activitatea de cercetare științifică, inovare și transfer tehnologic, de informațiile științifico-tehnologice, de acreditarea organizațiilor în domeniile cercetării și inovării, de atestarea cadrelor științifice și științifico-didactice de înaltă calificare, de protecția proprietății intelectuale, etc., este asigurat de cadrul juridic [6]. De asemenea, prin norme legale se reglementează și procesul de creare și funcționare a parcurilor științifico-tehnologice și a incubatoarelor de inovare, precum și a premiselor necesare pentru implementarea în practică a inovațiilor și a transferului de tehnologii din care rezultă produse și servicii noi sau perfecționate, competitive pe piață, prin crearea și funcționarea parcurilor științifico-tehnologice și a incubatoarelor de inovare [4].

În context, îndeosebi la crearea și funcționarea clusterelor care sunt constituite prin asocierea de întreprinderi interconectate, amplasate în apropiere geografică, de regulă, aparținând unui sector sau unor sectoare conexe, precum și de instituții de cercetare științifică, universități și alte organizații, activitatea cărora este concentrată pe inovare, iar cooperarea lor permite de a spori avantajele competitive ale întreprinderilor este foarte important ca orientarea activității de cercetare științifică, inovare și transfer tehnologic[4], să fie orientate prin programele finanțate de stat și spre necesitățile de dezvoltare a mediului de afaceri, a economiei teritoriului geografic respectiv al țării și vieții cetățenilor.

Există încă foarte multe aspecte de examinat prin prisma activităților AP, ce ar servi drept oportunități sau condiții de creare a oportunităților de dezvoltare a mediului de afaceri din Republica Moldova și care au o valoare și impact deloc mai mic, cum ar fi, de exemplu, industrializarea prin dezvoltarea micului business, implementarea sistemului de control intern managerial etc., care merită o examinare și analiză separată.

În final, toate aspectele, măsurile ce îmbunătățesc calitatea deciziilor, calitatea implementării deciziilor, a calității raportării rezultatelor (efectelor) implementării lor, precum și transparenței proceselor nominalizate aflate în vizorul AP, creează de rând cu altele, condiții sau oportunități de dezvoltare a mediului de afaceri. Întru atingerea acestui deziderat sunt necesare proceduri conforme, corecte, exhaustive, inclusiv de control intern aplicate de toate entitățile.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de asociere între Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Republica Moldova. În: Jurnalul oficial al Uniunii Europene din 03.08.2014 L260/641.
2. Hotărârea Guvernului nr. 567 din 20.06.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de acordare din bugetul de stat a compensațiilor pentru angajații din sectorul public participanți în cadrul Programului de stat „Prima casă”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 210-223, art. 618.
3. Legea nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252 din 19.07.2017, nr. 412.
4. Legea nr. 226 din 01.11.2018 cu privire la parcurile științifico - tehnologice și incubatoarele de inovare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008, art. 798
5. Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008 art. 798.
6. Legea nr. 259 din 15.07.2004 \codul cu privire la știință și inovare al republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 125-129 din 30.07.2004 art. 663.
7. Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 160-164 din 03.08.2012, nr. 537.
8. Вебер М. Избранные произведения. Москва: Прогресс, 1990, 415 p.
9. Доватер А., Политика и политии. Аристотель. Москва, 1965, 325 p.
10. Кутафина О.Е., Основы государства и права. Москва, 1994, 168 p.
11. Сурилов А., Теория государства и права. Одесса. 1989, 612 p.
12. Фаткулин, Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987, 467 p.
13. Raportul BNM. În: <https://www.bnm.md/ro/content/raport-anual-2017-0>
14. Situl BNS. În: <http://www.statistica.md/print.php?l=ro&idc=168&id=6083>

PROTECȚIA CONSUMATORILOR – O OBLIGAȚIE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE

Nicolae OLARAȘU,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In order to ensure the respecting of the consumers' rights, in the Republic of Moldova have been created well-structured and complex institutions to organize the administration of this fundamental right. Following the implementation of the Association Agreement with the European Union stipulations, the national legislation has been harmonized with the European Directives, thus ensuring rights consolidation and greater protection for consumers.

Along with the new legislative provisions on the attribution of the national public authorities competencies with consumer protection competences in the area of cooperation on cross-border infringements in the field of consumer protection will contribute to a better integration of the consumer protection institution into the international value chains and to the consolidation of its capacities.

Central public authorities have a tendency to show parsimony in assigning collaborative trust and efficiency to joint market surveillance. For this reason, may result a strong frustration of consumers who can claim that their rights are not sufficiently protected.

Keywords: consumer, rights, protection, state policy, legislation.

Statul de drept, Republica Moldova, prin mijloacele prevăzute de lege, protejează cetățenii în calitate lor de consumatori, asigurând cadrul necesar accesului neîngrădit la produse și servicii, informării lor complete și corecte despre caracteristicile esențiale ale acestora, apărării și asigurării drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice împotriva unor practici comerciale înșelătoare sau agresive, participării acestora la fundamentarea și luarea deciziilor ce îi interesează în calitate de consumatori.

Potrivit Directivei 2011/83/UE, definiția consumatorului ar trebui să includă persoanele fizice care acționează în afara activității lor comerciale, a afacerii, meseriei sau profesiei lor [3]. Totuși definiția oferită de Legea privind protecția consumatorilor stabilește fără echivoc și comprehensiv că consumator este orice persoană fizică ce intenționează să comande sau să procure ori care comandă, procură sau folosește produse, servicii pentru necesități nelegate de activitatea de întreprinzător sau profesională [4].

Potrivit ierarhizării nevoilor umane stabilite de Abraham Maslow, odată ce individul își satisface nivelul de necesități primare, se poate concentra pe nevoile de siguranță. Drept urmare, mișcarea consumeristă poate fi privită ca o acțiune de masă primordială îndreptată spre asigurarea siguranței produselor și serviciilor adresate consumatorilor.

Întru asigurarea acestor necesități enunțate, la nivel mondial, au fost create instituții bine structurate și complexe de organizare a administrării acestui drept fundamental prin implicarea atât a puterii publice cât și a consumatorului.

În Republica Moldova, urmare a restructurării administrației publice centrale de specialitate, se impune necesitatea consolidării încrederii consumatorilor prin asigurarea respectării normelor în materie de protecție a consumatorului într-un mod mai rapid și mai flexibil.

Autoritățile publice abilitate cu funcție de protecție a consumatorilor dispun de un set de competențe pentru asigurarea respectării legislației, pentru a coopera reciproc mai rapid și mai eficient în domeniile de competență și pentru a descuraja comiterea de către comercianți a încălcărilor legislației. Aceste competențe ar trebui să fie suficiente pentru a permite abordarea eficace a aspectelor în materie de asigurare a respectării legislației pentru a împiedica comercianții care nu se conformează să exploateze lacunele legislative. Și dacă competențe de colaborare există, atunci putem constata cu lejeritate că autoritățile publice nu colaborează între ele. Interacțiunea interinstituțională

se reduce doar la transmiterea unor rapoarte sau încheierea unor acorduri de colaborare care, ulterior, fie nu pot fi puse în practică, fie nu pot fi valorificate din lipsa de previziune și planificare strategică.

Pentru asigurarea protecției drepturilor legitime ale consumatorilor, în Republica Moldova există moment 18 autorități publice centrale (vezi tabelul 1) cu atribuții nemijlocite de protecție a drepturilor consumatorilor, alături de alte autorități publice cu atribuții indirecte cât și autoritățile publice locale. Aceste entități au trecut printr-un proces îndelung de reforme în toată istoria Republicii Moldova, la independență încoace [4, 5]. De la 27 autorități publice centrale cu atribuții nemijlocite în domeniul asigurării protecției consumatorilor, în anul 2012, la 18 entități în 2019.

Nr.	Denumirea autorității	Domeniul de competență
1.	Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor	Protecția consumatorilor în domeniul alimentară.
2.	Agencia pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței	Protecția consumatorilor în domeniul produselor nealimentare și conformitatea serviciilor (inclusiv turistice), contractele de credit pentru consumatori, activitatea jocurilor de noroc și metrologie.
3.	Agencia pentru Supraveghere Tehnică	Protecția consumatorilor în domeniul siguranței obiectelor/utilajelor industriale periculoase, construcții și urbanism, materiale de construcție.
4.	Agencia Națională pentru Sănătate Publică	Protecția consumatorilor în domeniul produselor medicamentoase, farmaceutice și parafarmaceutice, al serviciilor prestate de instituțiile farmaceutice și medicale, precum și în domeniul altor produse și servicii puse la dispoziția consumatorului de întreprinderile și instituțiile farmaceutice și medicale.
5.	Inspectoratul pentru Protecția Mediului	Protecția consumatorilor în domeniul mediului, aerului atmosferic, florei, faunei, resurselor forestiere, piscicole, acvatice, solului, resurselor naturale, precum și a deșeurilor electronice și electrice.
6.	Serviciul Fiscal de Stat	Protecția consumatorilor în domeniul fiscalității.
7.	Agencia Națională Transport Auto	Protecția consumatorilor în domeniul transportului rutier în trafic național și internațional.
8.	Autoritatea Aeronautică Civilă	Protecția consumatorilor în domeniul transportului aeronautic.
9.	Agencia Navală	Protecția consumatorilor în domeniul transportului naval.
10.	Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal	Protecția consumatorilor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal.
11.	Comisia Națională a Pieței Financiare	Protecția consumatorilor în domeniul asigurărilor.
12.	Agencia Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare	Protecția consumatorilor în domeniul învățământului general, profesional și de formare continuă, respectarea cerințelor de acreditare și autorizare a entităților ofertante de programe și servicii educaționale.
13.	Agencia Națională pentru Reglementare în Energetică	Exercită controlul privind modul de respectare a drepturilor consumatorilor în domeniul stabilirii tarifului final pentru energia electrică, gazelor naturale, produselor petroliere furnizate consumatorilor finali.

14.	Agencia Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației	Protecția consumatorilor în domeniul telecomunicațiilor.
15.	Consiliul Coordonator al Audiovizualului	Asigurarea apărării drepturilor consumatorului de programe de recepționare informații corecte și obiective, care ar contribui la libera formare a opiniei.
16.	Consiliul Concurenței	Protecția consumatorilor în domeniul practicilor anticoncurențiale.
17.	Agencia Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice	Protecția consumatorilor în domeniul condițiilor de securitate nucleară și radiologică, de securitate fizică a obiectivelor nucleare și radiologice.
18.	Banca Națională	Protecția consumatorilor în domeniul serviciilor bancare.

Tabelul 1. Lista autorităților publice centrale de specialitate și domeniile de protecție a consumatorilor aferente acestora.

Tabel elaborat de autor.

Odată cu intrarea în vigoare, la 24.02.2019, a noilor prevederi legislative privind atribuirea competențelor autorităților publice naționale cu atribuții de protecție a consumatorilor în domeniul cooperării privind încălcările transfrontaliere în domeniul protecției consumatorilor [4] se va contribui la o mai bună integrare a instituției protecției consumatorilor în lanțurile valorice internaționale și la consolidarea capacităților acesteia.

Procesul de bună guvernare și de consolidare a drepturilor consumatorilor din Republica Moldova nu poate fi perceput, în prezent, în afara prevederilor Acordului de asociere cu Uniunea Europeană, semnat la 27 iunie 2014 și ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 02 iulie același an [1]. Acordul prevede armonizarea legislației naționale cu Directivele europene pentru a se ajunge la compatibilitatea dintre sistemele de protecție a consumatorilor. Printre domeniile prioritare pot fi enunțate: promovarea schimbului de informații privind sistemele de protecție a consumatorilor, inclusiv legislația în materie de protecție a consumatorilor și asigurarea respectării acesteia, siguranța produselor de consum, inclusiv supravegherea pieței, sisteme și instrumente de informare a consumatorilor, instruirea consumatorilor, abilitarea și despăgubirea acestora, precum și contracte de vânzare și de prestări de servicii încheiate între comercianți și consumatori etc. Ideea generală ce poate fi desprinsă din cercetarea prevederilor Acordului de asociere cu Uniunea Europeană, poate fi rezumată că activitatea de protecție a consumatorilor trebuie organizată sub forma unui proces complex cu implicarea nemijlocită a puterii publice, precum și a consumatorului, inclusiv reprezentarea acestuia de către organizațiile neguvernamentale de consumatori. Prorectorul Academiei de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar, dl Aurel Simboreanu, constată într-o lucrare că modernizarea serviciilor publice este înfăptuită în lipsa unei abordări conceptuale [2]. Acea lipsă informațională privind sistemul de prestări servicii pentru consumatori creează impedimente majore în identificarea autorității cu dreptul de asigurare a protecției drepturilor într-un domeniu sau altul creându-se impresia de subminare a drepturilor în calitate de consumatori.

În **concluzie** putem afirma că serviciilor statului de protecție a consumatorilor le lipsește vizibilitatea, iar cadrul normativ armonizat este oportun și relevant. Uneori aceste norme sunt elaborate fragmentat, tardiv și cu lacune, ceea ce impune operarea modificărilor și completărilor la scurt timp de la intrarea în vigoare a acestora. Autoritățile publice centrale au tendința de a da dovadă de parcimonie în atribuirea încrederii de colaborare și eficientizării supravegherii pieței în comun. Din aceste considerente ar putea rezulta o frustrare puternică a consumatorilor, care pot afirma, pe bună dreptate, că drepturile acestora nu sunt protejate suficient.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a energiei atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. [On-line]: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>.
2. Sîmboteanu Aurel. Dimensiuni strategice ale reformei administrației publice din Republica Moldova. În: Materialele conferinței științifice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice”, Academia de Administrare Publică, 19 mai 2017, p. 21-27.
3. Directiva 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor.
4. Legea nr. 105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor. [Citat pe 22 ianuarie 2019]. Disponibil: <http://www.legis.md/cautare/rezultate/108218>.
5. Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. [Citat pe 22 ianuarie 2019]. Disponibil: <http://www.legis.md/cautare/rezultate/107513#>.

HOTĂRĂRI ISTORICE ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE PRIVIND CONSTITUIREA DREPTULUI DE PROPRIETATE FUNCİARĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Olga PĂDURARU-GAGIU,
doctorandă, Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

SUMMARY

Constitutionality is a prerequisite for the building of the rule of law and democracy, which implies not only the existence of imperative, hierarchically superior legal norms that determine the nature and essence of other normative acts, but also the functioning of mechanisms to ensure the observance of the supreme law. The role of constitutional jurisdiction and constitutional regulations is undeniable in the process of reforming the political-legal system, in the process of constitutionalizing the law. Along with the creation of the national legal framework in the field of land, the evolution of the process of constitutionalization of land law has been substantially influenced by the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Moldova, what we will refer to in the given study.

Keywords: constitutionalism, jurisprudence, constitutional court, constitutionalization of law.

Constituționalitatea ca o condiție primordială pentru edificarea statului de drept și democratic presupune nu numai existența normelor juridice fundamentale imperative, ierarhic superioare, care determină caracterul și esența altor acte normative, dar și funcționarea unor mecanisme care să vegheze respectarea legii supreme. Rolul jurisdicției constituționale și a reglementărilor de natură constituțională este unul incontestabil în procesul reformării sistemului politico-juridic, în procesul de constituționalizare a dreptului [16, pp. 103-115], de constituire și maturizare a unei noi societăți în Republica Moldova, stat în devenire care și-a propus drept scop major recunoașterea și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 a instituit pilonii de sprijin pentru legiferare într-o recunoaștere și afirmarea dreptului de proprietate privată și publică care au înlocuit proprietatea socialistă și cooperatist-colhoznică asupra mijloacelor de producție și proprietatea personală care în sistemul socialist a fost strict limitată și reglementată prin lege. În Constituție nu se conțin prevederi exprese privind dreptul de proprietate privată asupra terenurilor, acest drept fiind guvernat de art. 9 din Constituție, care menționează la general proprietatea publică și privată, și art. 127 din Constituție, potrivit căruia statul ocrotește proprietatea și garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății. Art. 46, coroborat cu dispozițiile art. 4 din Constituție, consfințește și garantează dreptul de proprietate privată ca un drept fundamental în arealul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Spre deosebire de Constituția Republicii Moldova, care nu reglementează expres dreptul de proprietate funciară, legile supreme ale altor state conțin prevederi permise exprese privind proprietatea asupra terenurilor, astfel de norme se regăsesc în Constituția Federației Ruse [1], Constituția Kazahstanului [2] și Constituția Kirghiziei (cu excepția pășunilor care nu pot aparține cu drept de proprietate privată) [3]. Constituțiile unor state instituie restricții privind dreptul străinilor de a deține terenuri în proprietate privată. De exemplu, art. 68 din Constituția Sloveniei permite străinilor să obțină terenuri prin succesiune, în condiții de reciprocitate [5]. În unele state, De exemplu, se admite restrângerea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, referitor la mărimea proprietăților funciare [6], altele oferă garanții și instituie limitări constituționale în scopul protecției speciale a terenurilor agricole [5]. Constituția Turciei din 21 ianuarie 2017 adoptată prin referendum la 16 aprilie 2017 [7], instituie garanții specifice din partea statului pentru protecția terenurilor și alocarea terenurilor pentru fermierii care nu dețin suficiente resurse funciare, dar interzice divizarea terenurilor alocate, precum și transmiterea acestora către alte persoane altfel decât prin moștenire.

În Republica Moldova proprietatea privată asupra loturilor de pământ a fost legiferată în art. 13

din Legea cu privire la proprietate nr. 459-XII din 22.01.91, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-4-5-6/22 din 1991, și urma a fi dobândită în condițiile și termenele stabilite de Codul funciar și de alte acte legislative. Principiile de constituire a dreptului de proprietate funciară au fost stabilite în Concepția reformei agrare și a dezvoltării social-economice a satului, act istoric aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 510a-XII din 19.02.91, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 5, 1991, prin care a fost trasată orientarea reformei funciare spre „*demonopolizarea proprietății de stat asupra pământului și, ca urmare, recunoașterea pământului ca marfă, afirmarea în practică a diferitelor tipuri reale de proprietate în agricultură: de stat, colectivă și privată*”.

Procesul de împrumutarea cu titlu gratuit a cetățenilor cu sectoare de teren a început prin adoptarea Legii nr. 514-XII din 20 februarie 1991 cu privire la modificarea articolului 82 din Codul funciar al R.S.S. Moldova, prin care a fost reglementat modul de atribuire a loturilor de pe lângă case în proprietatea privată a locuitorilor de la sate. A urmat adoptarea noului Cod funciar prin Legea nr. 828-XII din 25.12.91, pus în aplicare de la 01 ianuarie 1992, care a stabilit competența autorităților publice locale în gestionarea procesului de împrumutarea, cercul persoanelor îndreptățite și modalitatea de atribuire în proprietate privată a terenurilor agricole și a terenurilor aferente caselor de locuit. Deciziile privind atribuirea de terenuri, adoptate de organele competente până la 1 ianuarie 1992, urmau a fi aduse la îndeplinire în conformitate cu prevederile noului Cod.

Legea nr. 390 1217 din 15.03.1995 cu privire la programul de stat de privatizare pentru anii 1995-1996 și Legea nr. 1217 din 25.06.97 cu privire la Programul de privatizare pentru anii 1997-1998, Legea nr. 1308 din 25.07.97 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului au reglementat dreptul și modul de privatizare prin vânzare-cumpărare, în condiții facilitare, a terenurilor aferente obiectelor privatizate sau care se privatizează, inclusiv construcțiilor nefinalizate, precum și a terenurilor din întovărășirile pomicole.

De rând cu crearea cadrului legal național în domeniul funciar, evoluția procesului de constituționalizare a dreptului în materie funciară a fost influențată substanțial de jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova care a fost instituită odată cu adoptarea Constituției din 29 iulie 1994, marcând un punct de cotitură în evoluția sistemului juridic național. Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1994 au consolidat statutul Curții Constituționale în calitatea sa de garant al supremației Constituției, unică autoritate de jurisdicție constituțională, independentă de orice altă autoritate publică, care se supune doar Constituției (Titlul V, articolele 134-140). Curtea Constituțională a pronunțat mai multe hotărâri cu privire la constituționalitatea unor norme ale Codului funciar, ale altor acte normative emise de Parlament și Guvern în domeniul relațiilor funciare, care au fost determinante pentru constituirea dreptului de proprietate funciară în Republica Moldova în limitele garanțiilor constituționale.

Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 110 din 25.01.1996. Curtea Constituțională a fost sesizată cu privire la constituționalitatea unor norme din art. 12 și art. 13 din Codul funciar în redacția Legii nr. 369-XIII din 10 februarie 1995 „Cu privire la modificarea și completarea Codului funciar” care reglementa atribuirea terenurilor agricole din extravilan în proprietate privată și drepturile proprietarilor cotelor de teren echivalent, precum și formele de proprietate asupra pământului. Al. (7) al art. 12 din Codul funciar a fost modificat în sensul că în perioada reorganizării întreprinderilor agricole proprietarii cotelor de teren echivalent aveau dreptul: să le transmită în folosință comună membrilor întreprinderilor agricole nou-înființate cu orice formă organizatorico-juridică; să le transmită în arendă întreprinderilor agricole nou-înființate; să le doneze membrilor întreprinderii agricole sau întreprinderii agricole; să le vândă proprietarilor – membri ai întreprinderii agricole sau întreprinderii agricole în modul stabilit. Al. (5) al art. 13 din Codul funciar a fost modificat, stabilind că suprafața de teren ce se atribuie întreprinderii agricole nou-înființate nu poate fi mai mică decât mărimea unui câmp din asolament conform proiectelor de organizare a teritoriului aprobate în modul stabilit. Textul modificat al al. (11) din art. 13 Cod funciar prevedea că în funcția de conducător al întreprinderii agricole poate fi numai o persoană cu experiență respectivă în agricultură și calificarea necesară, confirmată de către Comisia de calificare înființată de Guvern în conformitate cu regulamentul acesteia.

Curtea Constituțională a admis sesizarea și a motivat că dreptul de proprietate, reglementat de

articolul 9 din Constituție, corelat cu articolele 46 și 127 din Constituție, este ocrotită de lege, în diferent de titularul ei, și este inviolabilă, este „*un drept fundamental, de veche tradiție în catalogul drepturilor și libertăților cetățenești. Acest drept este unul din pilonii de bază, cuprins în Declarația universală a drepturilor omului, adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. la 10 decembrie 1948*”, care prevede în articolul 17 că „*Orice persoană are dreptul la proprietate, atât singură, cât și în asocierie cu alții. Nimeni nu poate fi lipsit arbitrar de proprietatea sa*”. Dreptul de proprietate, inclusiv de proprietate privată asupra pământului, a fost apreciat de Curtea Constituțională ca o „*prerogativă inerentă naturii umane, un mijloc de atingere a valorilor umane recunoscute, un drept economic prin excelență, fiind indisolubil legat de structura economică a societății*”.

Cu referire la limitările dreptului de proprietate privată, Curtea Constituțională a statuat că restricțiile pot fi instituite, potrivit alineatului (1) al articolului 54 din Constituție numai dacă se impune, după caz, „*pentru apărarea siguranței naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurarea anchetei penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori avarii*”. Restricția trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Curtea a concluzionat că stipulările despre mărimea suprafeței de teren și despre modul de numire în funcția de conducător al întreprinderii agricole nou-înființate, nu se încadrează în limitele Constituției. La fel, Curtea Constituțională a considerat că stipulările articolului 12 din Codul funciar în redacția Legii nr. 369-XIII din 10 februarie 1995 se află în contradicție cu alineatul (1) al articolului 46 din Constituție deoarece limitează dreptul proprietarului de a decide cu privire la cotele de teren echivalent atribuite prin nominalizarea subiecților care pot beneficia de dreptul de a intra în posesia obiectului proprietății.

Textul Hotărârii Curții Constituționale nr. 110 din 25.01.1996 cu privire la constituționalitatea unor prevederi ale Codului funciar a fost ulterior modificat prin Decizia Curții Constituționale nr. 183 din 21.02.1996 pentru a preciza conținutul dreptului de proprietate după cum urmează:

„*Prin proprietate se înțelege dreptul de proprietate al persoanelor fizice, juridice, statului sau al unităților administrativ-teritoriale asupra unor bunuri mobile sau imobile, exercitând asupra lor atribuțiile dreptului de proprietate (posesia, folosința și dispoziția) în mod exclusiv și perpetuu prin putere și interes propriu în condițiile legii*” [8].

Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 02.10.1996 [11]. Prin Hotărârea nr. 12 din 02.10.1996 Curtea Constituțională a revenit la probleme similare abordate în Hotărârea nr. 110 din 25.01.1996 pentru a statua asupra garanțiilor împotriva restricțiilor la realizarea dreptului de proprietate asupra terenurilor. Curtea Constituțională a fost sesizată cu privire la constituționalitatea unor norme din art. 12 și art. 13 din Codul funciar în redacția Legii nr. 369-XIII din 10 februarie 1995 „Cu privire la modificarea și completarea Codului funciar” prin care se prevedea atribuirea sectoarelor de teren în mod obligatoriu doar în perioada dintre 1 noiembrie – 1 martie. Prin articolul V din aceeași Lege s-a stabilit că realizarea de către proprietar a dreptului de dispoziție asupra sectorului de teren ce-i aparține prin cumpărare-vânzare, donație schimb se înfăptuiește începând cu 1 ianuarie 2001. De asemenea, Curtea a fost sesizată în privința Hotărârii Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova nr. 460-XII din 23 ianuarie 1991 despre modul de punere în aplicare a Legii R.S.S. Moldova cu privire la proprietate, care prevedea că realizarea de către proprietar a dreptului de dispoziție asupra sectorului de pământ ce-i aparține putea fi înfăptuită doar începând cu 1 ianuarie 2001. Autorii sesizării au abordat și neconstituționalitatea Legii nr. 745-XIII din 23 februarie 1996 „Privind termenele de atribuire, în anul 1996, a terenurilor și a bunurilor în baza proiectelor de organizare a teritoriului” care a stabilit că, prin derogare de la articolul 13 al. 8 Cod funciar, terenurile și bunurile se vor atribui în anul 1996 până la 5 aprilie.

Curtea Constituțională a motivat că prin articolul 9 din Constituție a fost consfințită proprietatea privată asupra pământului în Republica Moldova, ceea ce presupune „*dreptul persoanelor fizice asupra unor terenuri prin exercitarea nestingherită a atributelor dreptului de proprietate (posesie, folosință și dispoziție) în mod exclusiv și perpetuum, prin putere și interes propriu, în condițiile legii*”, „*posibilitatea general recunoscută și garantată... de a săvârși nestingherit orice acțiune îndreptată spre hotărârea sorții juridice a obiectului prin diferite acțiuni care au consecințe juridice, în același timp și de vânzare-cumpărare, donație, schimb etc.*”. Acest drept este expres prevăzut în articolul 127,

alineatele (1) și (2) din Constituție în baza căruia statul ocrotește proprietatea și garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular. Unica condiție stipulată de către norma constituțională citată este aceea că realizarea dreptului de proprietate să nu vină în contradicție cu interesele societății.

Curtea a invocat și articolul 1 din Constituție care proclamă că Republica Moldova este un stat de drept, democratic în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane reprezintă valori supreme și sunt garantate. Potrivit articolului 126, alineatul (1) din Constituție, economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă. În condițiile în care proprietarul privat este lipsit de dreptul de a dispune de terenul său de pământ, acesta nu poate fi considerat antrenat în concurență liberă cu subiectul proprietății publice.

Cu referire la constatările din Hotărârea Curții Constituționale din 25 ianuarie 1996, Curtea a reiterat că restrângerea dreptului de proprietate trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății. Cea mai însemnată garanție a legalității restricției este faptul că ea poate fi instituită, potrivit articolului 54, alineatul (1) din Constituție, numai dacă se impune după caz, pentru apărarea siguranței naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurarea anchetei penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori avarii.

Curtea a menționat că, odată cu aderarea la Consiliul Europei, Republica Moldova și-a asumat un șir de angajamente, printre care și acela ca articolele 54 și 55 din Constituție să nu fie aplicate într-un mod care ar limita drepturile fundamentale ale persoanelor, în contradicție cu normele internaționale.

Curtea a concluzionat că restrângerea până la 1 ianuarie 2001 a dreptului proprietarului de pământ de a-și realiza dreptul de dispoziție asupra sectorului de teren ce-i aparține prin cumpărare-vânzare, donație, schimb, nu se încadrează în limitele Constituției Republicii Moldova. Restricțiile impuse prin legea atacată nu pot fi considerate constituționale. În consecință, Curtea a dispus privind neconstituționalitatea prevederilor privind realizarea de către proprietar a dreptului de dispoziție asupra sectorului de teren ce-i aparține numai începând cu 1 ianuarie 2001, deoarece normele contestate atentează la dreptul la proprietate privată, consfințit prin articolul 46 din Constituție.

Din aceleași considerente au fost declarate neconstituționale și prevederile al. 8 din articolul 13 al Codului funciar în redacția Legii nr. 369-XIII din 10 februarie 1995 care stipulau că atribuirea sectoarelor de teren și a bunurilor se face în baza proiectelor de organizare a teritoriului și în mod obligatoriu în perioada dintre 1 noiembrie – 1 martie, precum și Legea privind termenele de atribuire, în anul 1996, a terenurilor și a bunurilor în baza proiectelor de organizare a teritoriului nr. 745-XIII din 23 februarie 1996, care prevedea că, prin derogare de la articolul 13, alineatul (8) din Codul funciar, terenurile și bunurile se vor atribui în anul 1996 până la 5 aprilie, în baza proiectelor de organizare a teritoriului.

Procesul jurisdicției constituționale în partea controlului constituționalității alineatului 5 din punctul 3 al Hotărârii Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova despre modul de punere în aplicare a Legii R.S.S. Moldova cu privire la proprietate nr. 460-XII din 23 ianuarie 1991 a fost sistat, fiind constatat că prevederile Hotărârii indicate privind realizarea de către proprietar a dreptului de dispoziție asupra sectorului de pământ ce-i aparține începând cu 1 ianuarie 2001 au fost abrogate.

Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 29 din 27.10.1997 [12]. Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 02.10.1996 a fost pronunțată asupra constituționalității art. 4, alin. 4 și art. 12, alin. 4 din Codul funciar:

- art. 4, alin. 4, în redacția inițială, interzice restituirea terenurilor foștilor proprietari și urmașilor lor, acestora li se puteau atribui terenuri în proprietate în condițiile prevăzute de Codul funciar;

- art. 12, alin. 4 subalin. 9, în redacția Legii nr. 369-XIII din 10 februarie 1995 pentru modificarea și completarea Codului funciar, prevedea atribuirea cotei de teren echivalent în proprietatea privată a persoanelor care au adus pământ în gospodăriile colective, dar nu lucrează în ele, cu condiția că se vor stabili în localitatea respectivă.

Autorii sesizării au susținut că normele contestate sunt în contradicție cu normele constituționale deoarece încalcă drepturile constituționale ale cetățenilor la proprietatea privată și la moștenire

- atât ale foștilor proprietari de pământ (care au fost expropriați de către stat prin naționalizarea terenurilor sau care au fost constrânși să le dea în folosință comună), cât și ale moștenitorilor lor.

Referitor la controlul constituționalității art. 4, alin. 4u din Codul funciar, procesul a fost sistat pe motivul că soluționarea sesizării în această parte depășește limita de competență a Curții Constituționale. Or, art. 4, alin. 4 din Codul funciar a fost adoptat până la intrarea în vigoare a Constituției (în baza Legii nr. 828-XII din 25 decembrie 1991), iar conform dispozițiilor art. 31, alin. (2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională controlului constituționalității sunt supuse numai actele normative, adoptate după intrarea în vigoare a Constituției, deci după 27 august 1994, Totodată, art. II, alin. (1) din Titlul VII „Dispoziții finale și tranzitorii” din Constituție prevede că legile și celelalte acte normative rămân în vigoare în măsura în care nu contravin Constituției.

Curtea Constituțională a motivat că dispozițiile art. 12 al Codului funciar, cu excepția alin. 4, subalin. 9, care se referă la persoanele care au adus pământ în gospodăriile colective, dar nu lucrează în ele, cu condiția că se vor stabili în localitatea respectivă, sunt în concordanță cu prevederile art. 9, art. 46 și art. 127 ale Constituției și asigură atât exercițiul dreptului la proprietate privată asupra pământului, cât și protecția acestui drept. Totodată, sintagma „...cu condiția că se vor stabili în localitatea respectivă” a fost calificată de Curte drept o restricție față de proprietarii cotelor de teren care au adus pământ în gospodăriile colective în exercițiul dreptului lor la libera alegere a domiciliului sau a reședinței. Această restricție nu întrunește condiția proporționalității stabilite de art. 54, alin. (2) din Constituție și duce la încălcarea acestui drept. Prin urmare, Curtea a statuat că sintagma vizată este neconstituțională, fiind contrară dreptului la libera circulație și dreptului de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară. Curtea a făcut referire la art. 2, pct. 3 din Protocolul nr. 4 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în sensul că exercitarea dreptului la stabilirea reședinței „nu poate constitui obiectul unor altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, pentru siguranța publică, pentru menținerea ordinii publice, pentru prevenirea faptelor penale, pentru protecția sănătății sau a moralei, ori pentru protecția drepturilor și libertăților altuia”.

Totodată, Curtea Constituțională a menționat că principiul constituționalității urmează a fi analizat numai în ansamblu cu principiul oportunității. Opțiunea, ca element politic, este determinată de anumite circumstanțe și numai legislativul - autoritatea politică supremă este în măsură să materializeze această opțiune. În cazul în care legea sau o normă a ei încalcă dispozițiile ori principiile Constituției ele sunt declarate neconstituționale, iar în cazul unei opțiuni este imposibilă examinarea juridică a problemei de neconstituționalitate. Legiuitorul, determinând în art. 12 din Codul funciar subiecții cu drept de a primi terenuri, inclusiv persoanele care au adus pământ în gospodăriile colective, fără a include pe urmașii lor, a invocat o opțiune. În consecință, Curtea s-a bazat pe considerentele de oportunitate ale legiuitorului și a conchis că este imposibil de a efectua controlul constituționalității art. 12 din Codul funciar.

Curtea Constituțională a revenit mai târziu la art. 12, alin. 4, subalin. 9 din Codul funciar prin Hotărârea nr. 16 din 28.03.2002 [13], după adoptarea Legii nr. 1186-XIV din 27 iulie 2000 „Cu privire la interpretarea art. 12, alin. 4 subalin. 9 din Codul funciar”. În articolul unic din această lege a fost stabilit că „sub incidența art. 12, alin. 4, subalin. 9 din Codul funciar se află soțul și soția din familia care a adus pământ în gospodăria colectivă. Ceilalți membri ai familiei, inclusiv copiii care erau minori la momentul aducerii pământului, nu au dreptul la cota de teren echivalent”. Sesizarea a fost depusă de Curtea Supremă de Justiție după ce printr-o hotărâre a judecătoriei Telenești, în baza art. 12, alin. 4, subalin. 9 din Codul funciar, unui cetățean i-a fost recunoscut dreptul la cota de teren echivalent ca membru al familiei, care în 1949 a adus pământ în gospodăria colectivă (colhoz) de la locul de trai. Tribunalul Bălți a casat hotărârea instanței de fond și a dat o hotărâre nouă, prin care a respins acțiunea reclamantului pe motiv că, potrivit Legii nr. 1186-XIV din 27 iulie 2000, reclamantul nu are dreptul la cota de teren echivalent. În cadrul examinării pricinii în instanța de recurs, colegiul civil al Curții de Apel, în conformitate cu art. 11 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova din 26.12.1964, a înaintat Curții Supreme de Justiție propunerea de a sesiza Curtea Constituțională.

Curtea Constituțională a constatat că Legea nr. 1186-XIV este, de fapt, un act normativ de legiferare, și nu unul de interpretare, întrucât în legea interpretativă legiuitorul a instituit o normă

legală nouă, enumerând limitativ persoanele care au dreptul la atribuirea în proprietate privată a cotelor de teren echivalent, a operat cu termeni noi, care nu sunt stipulați în legea interpretată, ceea ce constituie o încălcare vădită a dispozițiilor art. 66, lit. c) din Constituție, care prevede că una din atribuțiile de bază ale Parlamentului este interpretarea legilor și asigurarea unității reglementărilor pe teritoriul țării. Pentru a concretiza subiecții ce au dreptul la atribuirea în proprietate privată a cotelor de teren echivalent, Parlamentul era în drept, în conformitate cu art. 66, lit. a) din Constituție, să modifice sau să completeze actul legislativ în cauză. Pentru aceste temeuri Curtea a declarat legea contestată drept neconstituțională [14].

Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 11a din 30.09.1996 [15]. Prin Hotărârea nr. 11a din 30.09.1996 Curtea Constituțională a examinat constituționalitatea unor prevederi ale Hotărârilor Guvernului Republicii Moldova nr. 468 din 11 iulie 1994 și nr. 965 din 30 decembrie 1994 prin care au fost atribuite terenuri mănăstirilor „Nașterea Maicii Domnului” și „Adormirea Maicii Domnului” din satul Tabăra și satul Curchi, raionul Orhei, din fondul de rezervă al primăriei satului Vatici, raionul Orhei, pentru organizarea gospodăriei auxiliare și amenajarea teritoriului. Drept temei pentru inițierea cazului a servit sesizarea unui deputat în Parlament, care a invocat neconstituționalitatea actelor guvernamentale pe motiv că acestea contravin articolului 6 din Constituție, prin care se stabilește separarea puterilor în stat și articolului 102, alineatul (2) din Constituție, care stabilește că hotărârile și dispozițiile Guvernului se emit prin organizarea executării legilor. Curtea Constituțională a constatat că Hotărârea Guvernului Republicii Moldova din 30 decembrie 1994 „Cu privire la atribuirea terenurilor în folosință” este constituțională deoarece Guvernul deține atribuții pentru organizarea și asigurarea executării legilor. Procesul în partea referitoare la controlul constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 468 din 11 iulie 1994 a fost sistat, deoarece aceasta a fost adoptată până la intrarea în vigoare a Constituției și nu poate fi supusă controlului constituționalității.

Concluzii. Rolul Curții Constituționale a fost unul foarte activ în primii ani de independență ai Republicii Moldova când procesul de legiferare a fost extrem de intens și de-a dreptul revoluționar, date fiind prioritățile stringente de formare a cadrului legal național în toate domeniile, autoritățile publice fiind obligate de a respecta Constituția la adoptarea actelor normative întru implementarea politicilor de reformare a sistemului economic și social. În procesul de realizare a reformei funciare și improprietărire a cetățenilor cu terenuri Curtea Constituțională și-a îndeplinit în mod remarcabil misiunea de garant al supremației Constituției prin hotărârile pronunțate întru asigurarea constituționalității legislației funciare.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Federației Ruse. file:///C:/Users/user/Downloads/Constitution%20of%20the%20Russian%20Federation%20as%20of%20July%202014.pdf
2. Constituția Kazahstanului. file:///C:/Users/user/Downloads/Kazakh_Constitution_am_2011_en.pdf
3. Constituția Ungariei. file:///C:/Users/user/Downloads/HUNGARY_Fundamental_Law_2013_en.pdf
4. Constituția Kirghiziei. file:///C:/Users/user/Downloads/Kyrgyzstan_Constitution_adopted%20in%20referendum%202016_EN.pdf
5. Constituția Sloveniei. file:///C:/Users/user/Downloads/Slovenia_Constitution_2013_en.pdf
6. Constituția Italiei. file:///C:/Users/user/Downloads/Constitution_Italy_am2012_en.pdf
7. Constituția Turciei. file:///C:/Users/user/Downloads/Turkey_Constitution_am2017_en%20(2).pdf
8. Decizia Curții Constituționale nr. 183 din 21.02.1996, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16/183 din 14.03.1996.
9. Hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității unor prevederi ale Codului funciar nr. 110 din 25.01.1996, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10/110 din 15.02.1996.
10. Hotărârea Curții Constituționale privind aprobarea raportului despre exercitarea jurisdicției

constituționale în 1996 nr. 1 din 31.01.1997, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10-11/1 din 13.02.1997.

11. Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 02.10.1996 cu privire la constituționalitatea unor prevederi ale Legii nr. 369-XIII din 10 februarie 1995, Legii nr. 745-XIII din 23 februarie 1996 și Hotărârii nr. 460-XII din 23 ianuarie 1991 privind realizarea dreptului de dispoziție asupra pământului, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 67-68/22 din 17.10.1996.

12. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 29 din 27.10.1997 privind controlul constituționalității art. 4, alin. patru și art. 12 alin. 4 ale Codului funciar al Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 76 din 20.11.1997.

13. Hotărârea Curții Constituționale nr. 16 din 28.03.2002 privind excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 1186-XIV din 27 iulie 2000 „Cu privire la interpretarea art. 12, alin. 4, subalin. 9 din Codul funciar”.

14. Hotărârea Curții Constituționale despre aprobarea Raportului privind exercitarea jurisdicției Constituționale în anul 2002 nr. 2 din 16.01.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10/2 din 28.01.2003.

15. Hotărârea Curții Constituționale privind constituționalitatea unor prevederi ale Hotărârilor Guvernului Republicii Moldova nr. 468 din 11 iulie 1994 și nr. 965 din 30 decembrie 1994 prin care au fost atribuite terenuri de pământ mănăstirilor „Nașterea Maicii Domnului» din satul Curchi și „Adormirea Maicii Domnului” din satul Tabăra, raionul Orhei nr. 11a din 30.09.1996, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 65-66/21 din 10.10.1996.

16. Varga Attila. Constituționalizarea dreptului, Revista Transilvană de Științe Administrative, IX, 2003, pp. 103-115. În : <http://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/298/293>

SPECIFICUL EXPERTIZEI TEHNICO – ECONOMICE A BUNURILOR IMOBILE ÎN SCOPUL PARTAJĂRII

Alexandru PALADI,
doctorand, Universitatea Tehnică a Moldovei,
șef Secție implementarea programelor de stat
în domeniul cadastrului, Departamentul cadastru, Agenția Servicii Publice

SUMMARY

This article aims to study the procedure of sharing the real estate, to define its scope and to lay down the basic principles for the application of immovable property dividing. The common property sharing procedure is highlighted as a form of technical and economic expertise. Two main approaches of sharing are presented: by the procedure of real property formation and the establishment the use mode of common property. The difficulties of different approaches applying as well the suggestions of their solving are discussed.

The conclusions and proposals which would result logically from the investigations carried out in the paper are submitted. The results will contribute to the enrichment of the doctrine in the issues concerned and the improvement of the legislation in force. The content of this article can serve as a support for specialists in the field of technical and economic expertise of common immovable property and as a teaching material for students of any degree of economics and management of real estate, patrimonial law or for any other interested person.

Cuvinte-cheie: Expertiza tehnico-economică a bunurilor imobile, partajare, formarea bunurilor imobile, determinarea modului de folosire.

Acest articol este orientat cercetării metodelor și tehnicilor de stabilire a părților din bunurile imobile proprietate comună în cadrul procedurii de partajare. Activitatea de stabilire a părților pentru proprietate imobiliară comună prezintă o parte componentă a domeniului de expertiză tehnico-economică a bunurilor imobile. Stabilirea părților a bunurilor imobile proprietate comună este o procedură de împărțire sau partajare a averii imobiliare utilizate în scopul determinării porțiunilor ce aparțin coproprietarilor din proprietate comună. Scopul lucrării date constă în elucidarea aspectelor teoretice privind apariția și dezvoltarea practicii de partajare a bunurilor imobile comune, analiza procedurilor aplicative, din punct de vedere al avantajelor și dezavantajelor acestora în prisma exploatării ulterioare a bunurilor partajate.

Cercetările sunt executate în baza metodologiei de studiu critic al bibliografiei, analiza și deducerea esenței a reglementărilor relațiilor sociale cu privire la împărțirea proprietății imobiliare cu dreptul de proprietate comun.

Condițiile principale pentru partajare. Procedurii de partajare pot fi supuse bunurile imobile proprietate comună cu drepturi reale. În conformitate cu Codul civil [1, art. 344, alin. (1)], proprietatea este comună, în cazul, în care asupra unui bun au drept de proprietate doi sau mai mulți titularii de drept. Drepturile coproprietarilor se expun în cotele-părți pentru fiecare parte sau în format procentual. Cotele-părți în devălmășie sau, altfel spus, cotele nelimitate, sunt utilizate în situațiile când proprietatea comună aparține la doi sau mai mulți coproprietari fără determinarea clară a părților acestora în mărimi cantitative sau calitative. În aceasta situație, procedura de partajare va fi aplicată după stabilirea cotelor între coproprietari. Etapa de stabilire a cotelor reprezintă o operațiune complexă și necesită a fi cercetată în mod mai apropiat. Astfel, articolul dat va atinge această etapă tangențial, fără detalierea condițiilor, specificului și clauzele acesteia.

Cum și a fost menționat mai sus, o condiție de bază pentru partajarea averii imobiliare servește existența drepturilor reale ale beneficiarilor de partajare. Deși solicitarea de valorificare a creanțelor exigibile de către debitor poate servi un temei pentru inițierea procesului de partajare, aceasta precedă procedura de instituire a drepturilor reale în cadrul procedurilor stabilite prin dispoziția instanței sau altă cale legală.

Legea cu privire la formarea bunului imobil [2, art. 3], presupune inițierea procedurii de formare prin divizare și în baza cererii coproprietarilor. Din acest context derivă că lipsa acordului la toți coproprietarii poate deveni temei pentru neadmiterea partajării în mod amiabil. Totodată, drept de proprietate asupra unei cote-părți din proprietate comună asigură posibilitatea apelării la instanța de judecată cu scopul determinării părții în natură [1, art. 347, (3) și art. 357, 3)].

Procedura de partajare explicată în cadrul acestei lucrări nu ține de împărțirea suprafețelor comune anterioare încăperilor izolate din blocurile de locuit și cămine. Ariile ocupate de coridoare, bucătării comune, etaje tehnice și alte spații, utilizate pentru deservirea construcției, au statut de suprafața indiviză și nu pot fi împărțite între unitățile la care se atribuie [11, art. 355]. În aceeași ordine de idei, nu pot fi defalcate părțile ideale din teritoriu și părțile reale din cotele proprietății aflate în folosință comună a condominiului: terenul pe care este construit blocul (blocurile), zidurile, acoperișul, terasele, coșurile de fum, scările caselor, holurile, subsolurile, pivnițele și etajele tehnice, tubulaturile de gunoi, ascensoarele, utilajul și sistemele ingineresti din interiorul sau exteriorul locuințelor (încăperilor), care deserveșc mai multe locuințe (încăperi), terenurile aferente în hotarele stabilite cu elemente de înverzire, alte obiecte destinate deservirii proprietății imobiliare a condominiului [3, art. 5]. Ca derogare pentru regula dată este prevăzut cazul, când există acordul tuturor coproprietarilor ori când bunurile în cauză nu mai sunt destinate folosirii în comun [1, art. 358,2].

Partajarea bunurilor imobile se execută pe două căi: formarea prin divizare și stabilirea modului de folosire. Deși în baza ambelor procese stau condițiile relativ egale, principiile de executare, precum și rezultatele acestora, diferă semnificativ.

Partajare prin formarea bunurilor imobile. Conform Legii privind formarea bunurilor imobile [2], formarea bunurilor imobile reprezintă un complex de lucrări executate în vederea apariției unui nou bun imobil, ca obiect de drept independent, prin separare, divizare, comasare, combinare sau reparcelare a unor bunuri imobile înscrise în Registrul bunurilor imobile [2, art. 2].

Formarea bunurilor imobile prin divizare este împărțirea (partajarea) bunurilor imobile independente prin formarea din bunul imobil existent a părților cu titlul de bunuri imobile noi. Bunul imobil inițial, precum și drepturile comune asupra acestuia, sunt stinse în temeiul deciziei de formare și contract de încetare a dreptului comun. Tot aceste documente servesc drept temei pentru înregistrarea bunurilor noi formate și drepturilor asupra lor.

Procedura de formare se inițiază în baza deciziei de formare și a cererii avizate de coproprietari. O altă cale de inițiere a procedurii este prin instanța de judecată care presupune stabilirea uneia din variante de partajare în numele legii.

La cercetarea formării bunurilor imobile prin divizare pot fi menționate momente nefavorabile și neajunsuri în funcția de condițiile tehnice de utilizare a bunurilor noi formate, costul procesului, timpul operativ al procesului.

Împărțirea clădirii în bunurile imobile defalcate presupune crearea condițiilor de utilizare a acestora în corespundere cu normele stabilite. Fragmentarea bunurilor imobile prin divizare conduce la micșorarea mărimilor acestora și, respectiv, schimbă proprietățile tehnico-economice ale bunurilor, precum și valoarea lor de piață.

Datorită condițiilor normative, uneori partajarea bunurilor imobile prin formare devine nerealizabilă. Lipsa de acces, micșorarea mărimilor laterale sau oblice, scăderea nivelului de iluminare datorită modificărilor structurale, micșorarea numărului de ieșiri din clădire, dependența de spații comune în utilizare și alți factori importanți servesc temei pentru renunțarea de partajarea bunurilor imobile prin procedura de formare. Condițiile de protecție, precum și clauzele de utilizare a bunurilor imobile cu diferită destinație servesc argumentarea necesităților în studiul profund a proiectului de formare în vederea corespunderii cerințelor stabilite. Îndeosebi, acest fenomen se observă la divizarea bunurilor la nivel de clădiri și încăperi izolate. Împărțirea construcțiilor în părți necesită restructurarea acestora, despărțirea spațiilor, construirea altor pereți despărțitori. Elementele constructive comune pentru existența și exploatarea clădirii partajate creează dependențele între bunurile noi formate. Astfel, acoperișul, fundația, pereții despărțitori între părțile, rețele ingineresti, aparțin diferitor bunuri imobile cu diferiți proprietari și drepturi. Inițial, rețelele ingineresti ale clădirilor nu sunt instalate în concordanță cu proiectul de formare. Țevile și conductele de apă, canalizare, fibrele de comunicare și energie electrică sunt extinse în interiorul părților divizate și servesc cauza

obiectelor în vederea intitulării bunurilor imobile noi formate ca „obiecte autonome și independente”.

Condițiile de utilizare a clădirilor presupun existența unor spații necesare pentru exploatarea acestui obiect în deplină măsură. Un element important în procesul de utilizare a construcțiilor prezintă existența spațiilor auxiliare, diferite de destinația specială a bunului. Ca exemplu, conform Legii cu privire la locuințe [6], în calitate de locuințe se recunosc construcțiile și încăperile izolate care satisfac cerințelor de trai pentru una sau mai multe persoane (familii) și corespund exigențelor minime pentru locuințe, stabilite în actele normative. Sunt determinate exigențe minime pentru locuințe: acces liber individual în spațiul locuibil, fără tulburarea dreptului de posesie și a folosinței exclusive a spațiului deținut de către o altă persoană sau familie, spațiul pentru odihnă, spațiul pentru prepararea hranei, grupul sanitar, acces la energia electrică și apa potabilă, evacuarea controlată a apelor uzate și a reziduurilor menajere, precum și menținerea temperaturii în locuințe conform normelor sanitare. În urma formării bunurilor imobile prin divizare, bunurile formate urmează să corespundă destinației inițiale, [2, art. 7, alin. 1, p. a)]. Din practică, o mare parte de cazuri nu permit respectarea exigențelor stabilite fără reconstruirea capitală a clădirii/încăperii izolate. Mai mult, o bună parte de reconstrucții este imposibilă datorită specificului constructiv al bunului inițial. Holuri și coridoare comune pentru accesarea în camere de odihnă, blocurile sanitare, bucătăriile de mărimi mici și alte spații pentru utilizarea locuințelor nu pot fi divizate fără cauzarea prejudiciului bunurilor și, respectiv utilizatorilor.

În conformitate cu legislația normativă în construcție, lucrările de reconstrucție urmează a fi autorizate de către autoritățile abilitate de ramură [5, art. 14]. Deseori aceasta presupune întocmirea unei expertize tehnice, elaborarea proiectului de reconstrucție, autorizarea acestui proiect, executarea și recepția lucrărilor în exploatare. Toate etapele menționate durează în timp și costă bani. Cheltuielile suportate de către beneficiarii procedurii de formare prin divizare, diminuează atractivitatea acestei măsuri.

Un efort în optimizarea condițiilor de formare a bunurilor imobile este observat prin introducerea procedurii de divizare/separare a construcțiilor în încăperi izolate [4]. La aplicarea acestei proceduri pentru partajare, clădirea rămâne cu statut de proprietate comună, în timp când spațiile interioare a acesteia se repartizează în încăperi izolate în proprietatea coproprietarilor. Procedura de divizare/separare a construcțiilor în încăperi izolate nu soluționează toate aspectele dezavantajoase a partajării prin divizare, însă pot fi observate câteva avantaje. Beneficiul procedurii constă în admiterea spațiilor comune între încăperile izolate (coridoare, scări, încăperile tehnice, debarale, blocuri sanitare, etc.) în proprietate comună, conform cotelor, în clădirea de bază. O altă opțiune pozitivă constă în păstrarea integrității clădirii, din punct de vedere arhitectural și juridic.

În cazul formării la nivel de teren, la fel, sunt stabilite cerințele speciale. Pentru terenurile agricole se solicită respectarea cerințelor agrozootehnice. Divizarea unor parcele poate crea impedimente la utilizarea/prelucrarea terenului și va conduce la distrugerea ciclului de producere. Existența plantațiilor multianuale pe terenuri prezintă un factor de impediment pentru partajare adecvată și obiectivă.

Un alt dezavantaj la procesul de formare prin divizare prezintă utilizarea suprafeței la determinarea în natură a părților echivalente cotelor deținute. Aceasta tehnică conține un șir de coliziuni care denotă despre eficiența scăzută a metodologiei date.

Stabilirea în natură a cotelor deținute pentru alte bunuri imobile decât parcele de teren liber, este însoțită de situațiile de impact, când uneia dintre părți se transmite suprafața utilă a construcțiilor capitale, în timp ce altei părți îi revine spațiul auxiliar, nefavorabil pentru utilizare. La fel, la partajarea gospodăriei comune, se compară construcțiile și edificiile cu diferită destinație, stare și nivel de rezistență. Nu prezintă o derogare de la impactul dat și partajarea loturilor de pământ cu diferită destinație. Distanțele diferite de la sursele de aprovizionare cu apă, canalizare, electricitate, gaz, condițiile de acces la bunurile noi formate, diferența fertilității, panta precum și alți parametri, creează conflicte de interese în proces de partajare. La rândul său, complexitatea și modul subiectiv al expertului formează aspecte pozitive pentru corupere și escrocherii în domeniul dat.

Nu pot fi lăsate uitării aspectele segmentului de ipotecare a bunului imobil. În condițiile sechestrării obiectelor imobile, formarea acestora prin divizare va edita condițiile de rambursare a creditului și extragerea acestuia în cazul nerambursării creditului. Datorită efectului sinergic, părțile partajate nu

vor prezenta valorile exact corespunzătoare cotelor de partajare. Suma acestor părți nu va fi egală cu valoarea întregului bun gajat.

O soluție pentru evitarea impactului cauzat utilizării unităților de măsură va servi estimarea părților partajate conform metodologiei unice. Astfel, părțile vor fi cuantificate unități financiare și pot fi ușor comparabile. Tot această soluție ar permite stabilirea sultei pentru una sau mai multe părți cu condițiile dezavantajoase în conformitate cu prevederile legale [1, art. 361, (3)].

Partajarea prin stabilirea modului de folosire. În scopul evitării neajunsurilor procedurii de formare ce țin de complexitatea, timpul și costul procesului, la nivel de executanți a lucrărilor cadastrale este primită procedura de stabilire a modului de folosință a bunurilor imobile proprietate comună, [7]. Stabilirea modului de folosință sau a ordinii de folosire a bunului imobil proprietate comună, reprezintă o procedură de determinare a modalității de exercitare a dreptului de folosință a coproprietarilor asupra bunului imobil aflat în proprietate comună [7, p. 5].

Instrucțiunea primită prin ordinul Întreprinderii de stat „Cadastru” care la moment este restrucurizată prin fuziune (absorbție) și prezintă o parte componentă a Agenției servicii publice la nivel de departament, [8]. Datorită nivelului instituțional de aprobare a normei date, acest act nu are forța reglementatoare asupra ramurii întregi și stabilește condițiile de executare a lucrărilor date la nivel de instituție, deși principiile și conceptele primite de acesta, în mod general, prezintă un interes pentru domeniul de partajare a bunurilor imobile.

Conform Instrucțiunii [7], stabilirea modului de folosință a bunurilor imobile proprietate comună poate fi aplicată la solicitare sau în condițiile imposibilității de formare a bunului imobil cu apel benevol a coproprietarilor și/sau prin instanța de judecată la inițierea unora dintre coproprietari. Condițiile principale pentru aplicare la aceasta procedură sunt: legalitatea bunurilor partajate, cotele părți a coproprietarilor determinate și asigurarea cu condițiile de utilizare a părților partajate (acces, condițiile stipulate de norme sanitare, urbane și de cele agrozootehnice, după caz).

Procedura se petrece cu ieșirea specialistului la fața locului, cu studierea condițiilor de partajare. În urma procedurii se întocmește proiect de partajare. Proiectul poate fi exprimat în câteva variante, dintre care coproprietarii urmează să aleagă versiunea optimă, în mod amiabil, sau prin încheierea instanței. Cotele părți pe bunurile imobile se păstrează și între coproprietari se încheie acordul de stabilire a modului de folosire a bunului imobil sau acesta este stabilit în închiderea instanței de judecată. Contractele de stabilire a modului de folosință, precum și încheierile instanței de judecată, cu stabilirea modului de folosință a bunului imobil, se înregistrează în Registrul cadastral, la solicitarea părților în mod facultativ (neobligatoriu), la nivel de grevare.

Marele avantaj al aplicării procedurii de stabilire a modului de folosință a bunurilor imobile, în raport cu procedura de formare a imobilului, constă în păstrarea integrității bunului imobil. Îndeosebi, acest beneficiu se observă la împărțirea construcțiilor. Nu sunt necesare lucrările de reconstrucție a clădirilor cu intervenții în structura capitală sau secundară a edificiilor. Ca derogare de la acest principiu pot fi cazuri de solicitare de la una sau mai multe părți asigurarea construcției cu elemente suplimentare (ex. de îngrădire a părților). În același fel, se păstrează deplinătatea loturilor de teren cu diferită destinație, cea ce, la rândul său, asigură eficacitatea utilizării solului și suprafeței, fără cauzarea prejudiciilor ciclului de producere.

Stabilirea modului de folosire al bunului imobil permite delimitarea din spațiul partajat al suprafețelor comune. Acest fapt este imposibil la formarea imobilului prin divizare, când toate spațiile se împart între părți fără posibilități de utilizare comună. O soluție de folosire a suprafețelor, ce aparțin unui obiect, de către altul este servitutea, deși stabilirea acestei grevări reprezintă un complex incomod și emfatic.

În condițiile de sechestrare a bunului sau prezența a altor grevări asupra acestuia, stabilirea modului de folosire a bunului imobil nu afectează drepturile titularilor de drept. Astfel, determinarea modului de folosire poate fi executată fără avizul terților deținători de creanțe.

Rezultatele obținute. În urma cercetărilor efectuate aferent domeniului din articolul dat, și ținând cont de opiniile cercetătorilor din domeniu, referitoare la procedura de partajare, pot fi definite următoarele concepte:

1. Poate fi menționat un avantaj semnificativ în utilizarea procedurii de stabilire a modului de folosință (a ordinii de utilizare) a bunului imobil. Însă, datorită factorilor subiectivi, acest domeniu

nu este dezvoltat și normele reglementatoare se află în stare slab evaluată și nu sunt aduse la nivel de cadrul legal național.

2. Utilizarea strictă la procedura de partajare a bunurilor imobile a unităților tehnice (metrii pătrați, metrii cubi, unități liniare, număr cantitativ, etc.) rezidă în apariția rezultatelor subiective prin negarea valorilor reale ale părților partajate. Introducerea etapei de evaluare în partajare va înlătura impactul menționat.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul civil nr. 1107 din 06.06.2002. Cartea a doua - Drepturile reale (art. 284-511). Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 82-86/661, 22.06.2002.

2. Lege cu privire la formarea bunurilor imobile nr. 354 din 28.10.2004 Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 233-236/999, 17.12.2004.

3. Lege condominiului în fondul locativ, nr. 913 din 30.03.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 130-132/915, 19.10.2000.

4. Ordin nr. 71 din 04.08.2017 privind aprobarea Instrucțiunii cu privire la conținutul și modul de elaborare a documentației cadastrale la formarea bunurilor imobile. Agenția Relații Funciare și Cadastru, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 371-382/1911, 27.10.2017.

5. Lege privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, nr. 163 din 09.07.2010. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 155-158/549, 03.09.2010.

6. Lege cu privire la locuințe nr. 75 din 30.04.2015, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 131-138/249, 29.05.2015.

7. Ordin nr. 222 din 23.10.2013 al IS Cadastru, de aprobare Instrucțiunii privind executarea lucrărilor pentru stabilirea modului de folosință a bunurilor imobile.

8. Hotărâre de Guvern privind constituirea Agenției Servicii Publice nr. 314 din 22.05.2017, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 162-170/396, 26.05.2017.

STATE MECHANISM OF REGULATION OF MEDICAL TOURISM

*Olha PSAROVA,
student of doctoral studies,
Odessa Regional Institute of Public Administration*

SUMMARY

The present paper is the research of the lack in quality regulation of medical sphere and other related industries at the state level.

The article examines and addresses the issues of public administration in the field of medical tourism, investment attractiveness of the region in the development of medical tourism, features, trends of the industry, which is aimed at the future.

Keywords: *medical tourism, region, public administration, state regional policy, strategic management.*

One of the priorities of the development phase of modernization is to improve the system of public administration. The result of the professional competence of civil servants is the effective functioning of the public authorities. Growing relevance the development of new professional competences of civil servants, innovative working methods.

Socio-economic development of the country depends on the public servants who, by virtue of their competences, are motivational, organizational and regulatory elements in the development of the State. In turn, the effectiveness of public administration and improvement of the society directly depend on the use of professional competencies of civil servants for the development of society and the State [6].

In most countries, the Foundation of the national health policy is an appropriate legal framework, developed in accordance with international norms and standards, set forth in the regulations of the United Nations (UN), The Council of Europe (COE), the World Health Organization (WHO) and the International Labour Organization (ILO).

The Constitution is the fundamental law of Ukraine, where it is determined that life and human health is the highest social value. Everyone has the right to health protection, medical care and medical insurance. In accordance with the strategy for sustainable development „Ukraine-2020» is aimed at achieving European country living standards, health care is one of the main directions of the activity of the State. During the period of reforms, particularly at the time of reform in the health sector, effective governance institutions have to improve the quality of health care delivery, to accumulate labour and institutional capacities in health institutions face of economic and political instability at a period of joint forces acts in the country [1, 4].

The number of victims and the disabled among participants in anti-terrorist operations and combined forces, mostly young people of working age, unfortunately progressively increases. For victim assistance our State is cooperating with other countries that have experience, excellent medical and diagnostic equipment, and qualified medical and rehabilitative assistance. Development and introduction of new forms of rehabilitation, which correspond to modern trends of development of the society, provide an opportunity to ensure the improvement of a unified State system of medical-social protection and to preserve the physical and mental health of the population of Ukraine.

Due to the geographical position of Ukraine, the climate, natural medicinal sources, medical institutions with advanced medical equipment, qualified personnel with years of experience comes the development of this field. Dentistry, ophthalmology, aesthetic medicine, cosmetology, plastic surgery, cell engineering, stem cells, sanatorium and health-spa treatment and rehabilitation are those destinations that are attractive in our State for foreigners, despite the fact that a large number of sanatoriums and health-improving establishments are situated in Crimea [7].

Medical tourism-activities relate to organization of medical care to patients outside their per-

manent residence. Medical services have a high cost, especially in countries with developed economies. Medical insurance, which the inhabitants of these countries have, unfortunately, cannot compensate for the cost of treating chronic diseases, surgical interventions, and prosthetics. In many countries, there are waiting lists when for a scheduled medical intervention, it is necessary to wait for years; and sometimes it costs a patient's life. Some countries have restrictions and prohibitions to obtain reproductive health services, and some do not have high quality diagnostic and treatment technologies [5].

Outbound tourism of Ukraine in 2017 was introduced in the following areas of Medicine: Poland (Neurorehabilitation, orthopedics); Turkey (Diagnostics and treatment of Oncology, orthopedics, surgery via robot da Vinci); Israel (Oncology, orthopedics, transplantation); Latvia and Lithuania (orthopedics, rehabilitation); Greece (da Vinci surgical robot, rehabilitation), India (Oncology, chemotherapy, radiotherapy, transplantation), Belarus (transplantation); Thailand (surgery and plastic surgery) [2].

The Governments of many countries are attracted to the fruitful cooperation of medical travel agencies, insurance companies, medical-preventive institutions, both State and privately owned, engaged in the development of this very lucrative and ever-growing tourism industry [3, 8]. Coordination and cooperation affects not only the image of the State in the world, the economy, enriching it, but, as a result, stimulates the development of medicine, technologies, infrastructure, etc.

There is a list of regulations that promote medical tourism market in Ukraine in accordance with the European standards. However, Ukraine has so far not established mechanisms of influence on the activities of the intermediary structures for the provision of medical services, price analysis services medical institutions in other countries. There is no system of monitoring the quality of the treatment and protection of rights of Ukrainian citizens, while they are receiving medical services in other countries. To ensure the sustainable development of medical tourism, the state must ensure legislative, institutional, economic and infrastructural conditions for efficient functioning of this direction of tourism.

One of the priority tasks of the state regional policy in Ukraine is the maximum elimination of the disproportion in the social, economic and humanitarian development of the regions; assistance in the balancing of the territories; the most effective use of the economic potential of the regions, their regional development, ensuring the coordination of the activities of the executive authorities with the involvement of local self-government bodies to form and implement state regional policy. However, at the same time, there exists an institutional conflict between local self-government bodies and city state administrations, which manifests itself in the duplication of functions, inconsistency of decisions; in the lack of distribution of powers between local self-government bodies and executive authorities, which are enshrined in laws and the Constitution of Ukraine.

Since Ukraine has chosen the course of Eurointegration, the experience of other EU countries, where the integration processes are actively developing, is very important for us, „Europe of National States» is being transformed into the „Europe of Regions». There is a Europe-2020 strategy, based on concrete and concerted actions, both at the EU and at national levels. Ukraine has a high potential for medical and recreational resources. It can become one of the world leaders in medical tourism, due to competitive advantages in terms of prices.

The global market for health services is not properly regulated. However, the formation of national health systems in developed countries, which though differ significantly, is crucial. To address these issues, international accreditation of medical institutions is required, but there are no uniform standards for it, and the number of accreditation organizations is constantly increasing, legal mechanisms for obligatory accreditation do not exist.

The present paper aims at working out a pattern of solving the main aspects of the Medical Tourism problems.

REFERENCES

1. „Здоровье-2020”: Основы Европейской стратегии в поддержку действий всего государства и общества в интересах здоровья и благополучия. – Копенгаген : ЕРБ ВООЗ, 2012.
2. Первый независимый фармацевтический бизнес-портал [Электронный ресурс]- Режим доступа: <http://pharma.net.ua/analytic/analysis/19185>
3. Региональный туристический продукт: проектный подход к обеспечению конкурентоспособности: монография / Под общ.ред. Н. М. Ижи, К. Д. Бабова, Т. Н. Безверхнюк. – Одесса : ОРИГУ НАГУ, 2016, 626 с.
4. Указ Президента Украины от 12 января 2015 года №5/2015 «Про стратегию устойчивого развития «Украина – 2020»: реформа системы социальной защиты; пенсионная реформа; реформа системы охраны здоровья; программа здорового способа жизни и долголетия.
5. Центр медицинского и репродуктивного права [Электронный ресурс]- Режим доступа: <http://www.medlawcenter.com.ua/ua/99/648.html>
6. Чухно И. А. Профессиональная компетентность руководителя в сфере охраны здоровья в современных условиях / И. А. Чухно // Формирование национальной политики в условиях внедрения медицинского страхования: вопросы образования, теории и практики: матер. III Всеукр. научн.–практ. конф., г. Харьков, 12 марта 2015 г. / ред. кол.: А. С. Немченко и др. – Х. : Изд-во НФаУ, 2015, с. 218 - 219.
7. Электронное научное специализированное издание „Эффективная экономика» <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3891>
8. Medical Tourism: Update and Implications Report - Deloitte [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.deloitte.com/.../center-for-health-solutions/health/55d9f278c

NOȚIUNEA DE TURISM ÎN LITERATURA DE SPECIALITATE

Aliona VEȘCA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Tourism has an extremely favorable impact on the level of development of the country, it is a stimulating factor of the economic system, a way of capitalizing on resources and leverage of the levers, it leads to the increase of the living standard, the improvement of the quality of life, the protection of the environment. Tourism, beyond stimulating the economy of the country, contributes to the recovery of history, culture and customs.

Keywords: *tourist potential, tourism resources, recreation, tourism planning.*

Transformările care au avut loc în evoluția turismului au favorizat intensificarea cercetărilor cu privire la conținutul și trăsăturile definitorii ale noțiunii de turism. Începând cu a doua jumătate a secolului al XX-lea, turismul a devenit una dintre cele mai complexe ramuri economice din lume, în derularea sa fiind implicată întreaga societate. În același timp, turismul reflectă întreaga societate și poate fi considerat un adevărat barometru al acesteia.

Scopul cercetării științifice a fenomenului turistic integrează o arie tematică largă: de la clarificările conceptuale și definirea rolului acestuia în strategia dezvoltării până la evaluarea impactului său în plan economic, social, cultural, ecologic și politic. Toate acestea bazându-se pe utilizarea unei varietăți de surse informative. Primele informații cu privire la existența unor activități ce pot fi considerate ca forme arhaice de turism apar în operele marilor călători, istorici și deopotrivă geografi ca: Herodot, Strabon, Xenophon ș.a. Într-o primă fază turismul a fost de factură religioasă și medicală, aceste două atribute fiind strâns legate. Băile erau considerate ca având efect purificator ceea ce s-a manifestat printr-un interes deosebit pentru utilizarea apelor termale [22, p. 10].

De asemenea, este bine cunoscută atracția pentru întrecerile și spectacolele teatrale care se desfășurau după un calendar precis. Astfel, în Grecia Antică, un număr mare de pelerini se îndreptau spre locurile sacre precum: Delfi, Dodona, Epidaur sau Kos. Pentru întrecerile sportive erau renumite cele organizate la Delfi, în cinstea zeului Apollo, Corinth, Nemea și, nu în ultimul rând, cele de la Olimpia dedicate lui Zeus. Jocurile Olimpice s-au desfășurat fără întrerupere între anii 776 î.Hr. și 393 d. Hr. când apar și primele forme de organizare a călătoriilor. Prin regulamentul Jocurilor Olimpice toți participanții beneficiau de inviolabilitate la trecerea prin diferite teritorii [11, p. 25].

În Roma antică, interesul deosebit pentru activitățile de recreere a fost favorizat de prosperitatea economică și un anumit echilibru în viața politică și socială (renumita pax romana), chiar dacă războaiele erau încă frecvente, dar cu tendința de localizare la periferia imperiului. De asemenea, civilizația romană s-a remarcat și printr-o efervescență deosebită a vieții urbane și intensificarea schimburilor comerciale. Dezvoltarea fără precedent a construcției de drumuri, creșterea gradului de siguranță a călătoriilor, apariția a numeroase hanuri și locuri de popas au făcut posibilă deplasarea până în cele mai îndepărtate zone ale imperiului [10].

Secolul al XVIII-lea poate fi considerat perioada de naștere a turismului modern. Ea este legată de creșterea deosebită a călătoriilor efectuate pe continent de către tinerii aristocrați englezi pentru a-și îmbogăți cunoștințele și a-și desăvârși educația. „Faire le tour” devine o expresie consacrată, fie că este vorba de un „petit tour” care cuprindea regiunea pariziană, fie un „grand tour” care se putea extinde pe valea Loirei, zona Alpilor sau sudul Franței [15, p. 3].

Cuvântul francez „tour” a dat naștere verbului englez „to tour” cu sensul de a călători de plăcere, iar mai târziu termenilor de „turism” și „turist”. Pentru prima dată termenul de turist a fost folosit în anul 1800 de către Samuel Pegge, în lucrarea sa intitulată „Anecdote ale limbii engleze”, într-o foarte interesantă formulare: „A traveller is now - a - days called Tour-ist”, adică: un călător astăzi e numit turist. Acești termeni se vor impune în limbajul curent abia la jumătatea secolului

următor, o influență deosebită în acest sens având-o romanul lui Stendhal „Les memoires d'un touriste” publicat în 1841.

Preluat în limba franceză, termenul *tourisme* a fost utilizat pentru prima dată în lucrarea „Voyage d'un français en Angleterre” a lui G. Simond, fiind introdus cu rapiditate în aproape toate limbile lumii, extinzându-se, ulterior, asupra unei game variate de activități economice desfășurate cu scopul destinderii și al evadării din cotidian, în condițiile creșterii continue a standardului de viață și ale accentuării stresului la care organismul uman este supus în contextul civilizației industriale [14, p. 4-9].

De-a lungul timpului, amploarea fenomenului turistic atât din punct de vedere economic cât și social a determinat apariția a zeci de definiții ale turismului, fiecare cercetător încercând să identifice și să explice noi laturi a ceea ce devenise treptat un domeniu distinct și important. Specialiști de talie mondială care și-au adus contribuția la clarificarea conceptului de turism sunt E. Guyer-Freuler (1905), E. Picard (1910), F.W. Ogilvie (1933), Leszczyski (1935), A. J. Norval (1936), K. Krapf (1946), W. Hunziker (1959), R. Baretje (1960), G. Chabot (1964), Al. Rădulescu (1966), J. Krippendorf (1971), C. Petrescu (1973), Swizewski și D. Oancea (1977), W.Theobald (1998) etc.

Dicționarul explicativ al limbii române propune următoarea definiție a turismului: „*Activitate cu caracter recreativ sau sportiv, constând din parcurgerea, pe jos sau cu diferite mijloace de transport, a unor distanțe, pentru vizitarea regiunilor pitorești, localităților, a obiectivelor culturale, economice, istorice etc.*” [6, p. 2068].

Dicționarul turistic internațional conține, de asemenea, o formulare: „Turismul reprezintă un ansamblu de măsuri puse în aplicare pentru organizarea și desfășurarea unor călătorii de agrement sau în alte scopuri, realizate fie prin intermediul unor organizații, societăți sau agenții specializate, fie pe cont propriu, pe o durată limitată de timp, precum și industria care concură la satisfacerea nevoilor turiștilor” și tot în acest dicționar se precizează că: „*Turismul se distinge de călătorie prin aceea că implică pentru persoana în cauză, pe de-o parte, alegerea deliberată a țintei, pe de alta, preocuparea exclusivă pentru satisfacerea plăcerii sale*” [17, p. 11].

În literatura de specialitate în limba rusă turismul este definit ca „*activitate de călătorie în timpul liber, o formă de odihnă activă, în diverse scopuri*”. Se accentuează, de asemenea, faptul că „*turiștii nu desfășoară activități remunerate în cadrul călătoriei și sejurului*” [3].

Cercetătorul E. Guyer-Freuler afirmă, în lucrarea „Manual de economie populară elvețiană” (1905) că „*turismul este un fenomen al timpurilor noastre, bazat pe creșterea necesității de refacere a sănătății și schimbarea mediului de viață, pe nașterea și dezvoltarea sentimentului de receptivitate pentru frumusețile naturii*”, ignorând valoarea fondului turistic antropic [4, p. 2].

Profesorul belgian, Edmond Picard, într-un articol intitulat „Industria călătoriilor” consideră turismul... „*ansamblul organelor și funcțiilor, nu numai din punctul de vedere al celui care se deplasează, al călătorului propriu-zis, dar, în principal, din punctul de vedere al valorilor pe care călătorul le ia cu el și al celui care, în țările în care sosește cu portofelul doldora, profită direct și indirect de cheltuielile pe care le face spre a-și satisface nevoile de cunoștințe sau de plăcere*” [2, p. 15].

În 1940 profesorul elvețian dr. W. Hunziker a elaborat o definiție a turismului, acceptată pe plan mondial: „*Turismul este ansamblul de relații și fenomene care rezultă din deplasarea și sejurul persoanelor în afara domiciliului lor, atâta timp cât sejurul și deplasarea nu sunt stabilite printr-o motivare permanentă și o activitate lucrativă oarecare*” [18, p. 19].

O definiție mai elocventă este cea formulată de Levaille-Nizerolle în 1938, conform căreia „turismul este ansamblul activităților nonlucrative ale omului, în afara ariei de reședință”. Unii autori au considerat această formulare ca fiind prea generală, alții însă - prea limitată iscându-se, astfel, controverse. Cei din a doua categorie reproșează neincluderea diverselor manifestări cu caracter turistic, des întâlnite, în ultimul timp, cum sunt congresele, reuniunile, călătoriile de afaceri. Din rândul specialiștilor care au avut contribuții meritorii la definirea turismului îi evidențiem pe R. Baretje [2, p. 5] și Krippendorf [12, p. 10]. Ei au subliniat ideea de călătorie pentru propria plăcere și necesitatea includerii în conceptul de turism a industriei care participă și ajută la satisfacerea nevoilor turismului.

Hunziker și Krapf (1959) apreciază turismul ca totalitatea relațiilor și fenomenelor generate de deplasare și sejurul unor străini locului care nu au efect întemeierea de așezări și activități de câștig.

Se poate observa că sunt reliefate două coordonate de bază ale fenomenului turistic: mobilitatea și lipsa motivației economice directe (ea aparținând locuitorilor din locul vizat).

În lucrare sa, William Theobald sugerează că turismul și turistic reprezintă activitățile încercuind departe de casă, și apoi revine (Theobald, 1998) [20, p. 2].

Legată de noțiunea de turism este și cea de turist. În acest sens, economistul englez F. W. Ogilvi considera ca fiind turist persoana care era departe de propria casă, pentru o perioadă de maximum un an și care cheltuia bani fără să-i câștige în acele locuri. Un alt cercetător, A. C. Norval, afirma că turistul intră într-o altă țară pentru diferite motive, și unde cheltuiește banii câștigați altundeva [19, p. 7].

Turismul este „un fenomen social, nu o activitate de producție „și” o experiență sau un proces, nu un produs”. Din punctul de vedere al dezvoltării economice și/sau a impactului economic, un vizitator, numit în mod nominal un turist, este cineva care vine într-o zonă, cheltuiește bani și pleacă. Folosim un cadru economic care să fie comparabil cu conceptul de „industrie”, care este un termen economic. Motivele vizitei, durata șederii, durata călătoriei sau distanțele de la domiciliu sunt imateriale.” [5, p. 28-29]

Organizația Mondială a Turismului lămurește diferitele opinii contradictorii prin definiția dată pentru termenul de turist ca fiind „persoană care călătorește sau locuiește în locuri din afara zonei de reședință permanentă pentru o durată de minimum 24 de ore, dar nu mai lungă de un an consecutiv, în scop de recreere, afaceri sau altele nelegate de exercitarea unei activități remunerate în localitatea vizată” [9, p. 6-7].

Secretarul General al Organizației Mondiale a Turismului a menționat că „...sectorul turismului a demonstrat o abilitate remarcabilă de a se adapta la condițiile de piață în schimbare, contribuind la creșterea economică și crearea de locuri de muncă în întreaga lume, în ciuda provocărilor economice și geopolitice în curs de desfășurare. De fapt, turismul este unul dintre puținele sectoare care aduc o veste bună pentru multe economii” [23].

În legislația Republicii Moldova, articolul 3 al Legei nr. 352-XVI din 24 noiembrie 2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, turismul se definește ca – „*ansamblu de relații și fenomene ce rezultă din deplasarea și sejurul persoanelor în orice loc, altul decât locul lor de reședință, pe o perioadă mai mică de un an și în alt scop decât desfășurarea unei activități remunerate în locul vizitat*” [13].

În lucrarea „Retrospectiva Turismului Moldovenesc: 55 de ani de realizări”, autorul Nicolae Platon caracterizează unul dintre principalele fenomene socioeconomice ale secolului nostru care constituie dezvoltarea cu o rapiditate și continuitate remarcabilă a industriei turistice. Ca orice activitate aflată în plină evoluție și afirmare, turismul a constituit obiect de cercetare pentru numeroși specialiști, care, odată cu semnalarea lui ca fenomen, au încercat să-i stabilească dimensiunile în timp și spațiu. „*Creșterea necesităților de odihnă ale populației dornice de a-și petrece timpul într-un mod activ, dorința de relaxare fizică și intelectuală...*”, în baza unor analize detaliate și a unor ample documentări, autorul monografiei și-a propus să studieze și să descrie istoria dezvoltării turismului în cei 55 de ani de existență, specificând, totodată, despre importanța turismului la dezvoltarea economiei naționale. [16, p. 10].

Autorul Florea Serafim afirmă în cartea „Potențialul turistic al Republicii Moldova”, că turismul reprezintă unul dintre cele mai importante și mai complexe fenomene ale activității umane, face referințe la fondul de monumente de importanță turistică, amplasarea teritorială și, nu în ultimul rând, la starea și aprecierea infrastructurii turistice [7].

În literatura de specialitate românească, autorul Aurel Gheorghilaș „Geografia turismului – metode de analiză în turism” (ed. a II-a revăzută și adăugită 2015) afirmă că turismul este legat de apariția și evoluția călătoriilor prin tipuri și forme, infrastructură, servicii, structuri de primire turistică etc. [1].

Prin monografia „Coordonarea Turismului”, autoarea Elena Turcov menționează că turismul în Republica Moldova trebuie să manifeste o concordanță între dezvoltare și anumite criterii de durabilitate: cu alte cuvinte, dezvoltarea turistică trebuie să fie suportabilă pe termen lung sub aspect ecologic, viabilă economic și echitabilă sub aspectele etice și sociale pentru populația locală. O bună gestiune a activității turistice, susținută de o politică activă a statului, garantează un caracter durabil de dezvoltare a turismului în Republica Moldova [21].

În actuala Strategie de dezvoltare a turismului „Turism 2020” este determinat scopul turistic al Republicii Moldova, prin dezvoltarea turismului intern și receptor cu o viziune și misiune clară care presupune ca până în anul 2020 turismul urmează să devină un sector economic dinamic, orientat spre satisfacerea cererii din domeniu și promovarea ospitalității moldovenești [6]. Republica Moldova dispune de un vast și valoros potențial turistic natural și antropic, ca și de o bogată tradiție în domeniul călătoriilor, ceea ce argumentează pentru viitor înscrierea turismului între ramurile de bază ale economiei.

Concluzie. Turismul reprezintă o activitate umană complexă cunoscută din cele mai vechi timpuri. Lipsa definițiilor potrivite și acceptate este o sursă continuă de nemulțumire pentru planificatorii și analiștii din domeniul turismului. Or, dezvoltarea surselor de date cumulative și a datelor interregionale și internaționale, din băncile de date care sprijină analiza turismului, depinde de realizarea unui consens în ceea ce privește definițiile corespunzătoare pentru turist, turism și alți termeni corelativi. În ultimele două decenii s-a făcut un anume progres în direcția standardizării terminologice pentru turismul internațional. Dar, în ceea ce privește definițiile locale, în special în contextul comparației dintre noțiuni, aceasta este o problemă care aparține, deocamdată, viitorului îndepărtat. Turismul este caracteristic civilizației actuale, fiind una dintre componentele majore ale vieții economice și sociale. Rolul turismului ar putea fi formulat succint în felul următor: coeficient de echilibru economic, ambasador cultural și tehnic, instrument de progres social și promovare umană, dinamica sa integrându-se în procesul general de dezvoltare a Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Aurel Gheorghilaș, „Geografia turismului – metode de analiză în turism” (ed. a II-a revăzută și adăugită), Editura „Universitară”, București, 2011.
2. Baretje, R., Defert, P., Aspects économiques du tourisme, Editions Berger-Levrault, Paris(VI), 1972, pag. 15.
3. Бірјасов М. В. Введение в туризм СПб.: Издательский дом „Герда”, 2000.
4. Cocean P., Geografia generală a turismului, Edit. Meteor Press, București, 2002.
5. Davidson, Thomas Lea, What are travel and tourism: are they really an industry Global Tourism (ed. William F. Theobald), Butterworth–Heinemann, Burlington, 2005
6. Dicționarul explicativ al limbii române, ediția a II-a, Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”, Editura Univers Enciclopedic, 1998, 2086 p.
7. Florea Serafim, „Potențialul turistic al Republicii Moldova”, Ed. Labirint, Chișinău, 2005.
8. Hotărârea Guvernului nr. 338 din 19.05.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a turismului „Turism 2020” și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia în anii 2014 – 2016, Publicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-133, art. 370.
9. Hoerner, J-M. „Géographie de l'industrie touristique”. Paris: Ellipses, 1997.
10. Ilinca Nicolae, „Turismul în Uniunea Europeană”, Ed. CD Press, București, 2014.
11. Ionescu Ion „Turismul, fenomen social-economic și cultural”, Ed. Oscar Print, București, 2000.
12. Krippendorf, J., „Marketing et tourisme, Etudes Bernoises de Tourisme”, Edition Herbert Lang et Cie S.A., Berna, 1971, pag. 10.
13. Legea nr. 352-XVI din 24.11.2006 Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17/40 din 02.02.2007 /Legea Turismului: nr. 798-XIV din 11.02.2000. Publicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 54-56, art. 357.
14. Lozato-Giotart J-P. „Geographie du tourisme”. Paris: Masson, 1991.
15. Petrescu, D. Carmen, „Modelul turistic Chamonix-Mont Blanc”, Editura Sport-Turism, București, 1978.
16. Platon N. „Retrospectiva Turismului Moldovenesc: 55 de ani de realizări”, Ed. Multiart-SV, Chișinău, 2014.
17. Ramona Pîrvu, „Turism internațional: aspecte economice și sociale”, Craiova Ed. Universitaria, 2015.
18. Snak, O. „Economia și organizarea turismului”, Ed. Sport-Turism, București, 1976.

19. Snak, O., Baron, P., Neacșu, N., „Economia turismului”, Ed. Expert, București, 2001.
20. Theobald William F., „Global Tourism”, 2nd ed. Oxford: Butterworth– Heinemann, 1998.
21. Turcov Elena, „Coordonarea turismului”, Ed. ASEM, Chișinău, 2006, 209 p.
22. Van den Berghe, Pierre L. The Quest for the Other: Ethnic Tourism in San Cristobal, Mexico. Seattle: University of Washington Pres, 1994.
23. World Tourism Organization UNWTO. Disponibil: <http://media.unwto.org/ru/press-release/2014-01-20/mezhdunarodnyi-turizmprevyshaet-ozhidaniya-chislo-pribytii-v-2013-godu-voz>, [Accesat: 26.01.2019].

REGLEMENTĂRI PRIVIND CONTESTAREA SANCTIUNILOR DISCIPLINARE

*Eduard GURIN,
lector uiniversitar, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

This article aims to examine the existing procedures on challenging disciplinary sanctions. Disciplinary liability constitutes an essential mechanism for the employer to enforce labour discipline to its employees, without which, the organisation of labour process would be impossible. However, often, the heads of the units, due to lack of legal knowledge, lack of a legal adviser in the unit or overconfidence in his employer status, apply disciplinary sanctions contrary to the legal provisions, either involuntarily, either with bad faith. That is why, it is very important to analyze the procedures on challenging disciplinary sanctions, illegitimately applied by the employer and the possibility of ameliorating the given situation until employee files the claim to the court. At the same time, it is essential to warn the employers about the risks that may arise, including the financial ones, as a result of applying disciplinary sanctions without sufficient grounds or violation of the disciplinary sanction procedure.

Keywords: labour discipline, disciplinary sanctions, challenging disciplinary sanctions.

Sanționarea disciplinară a salariatului, prin natura sa, constituie o măsură de ordin juridic, posibilă a fi dispusă de către angajator, drept urmare a încălcării disciplinei de muncă din partea salariatului. Astfel, având în considerare cele expuse mai sus, menționăm că sancționarea disciplinară fiind o măsură de ordin juridic, dispusă în mod unilateral de către angajator, poate fi contestată de către salariatul care se consideră că a fost sancționat nelegitim de angajator. În această ordine de idei, menționăm că contestarea unei asemenea decizii, constituie un drept constituțional al salariatului, garantat prin prevederile art. 20 Constituția Republicii Moldova [1], care prevede că, *orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime*.

Având în considerare prevederile art. 210 alin.(1) lit. b) și c), Codul muncii al Republicii Moldova [2], conform cărora, s-a stabilit ca cerință de bază față de conținutul ordinului de sancționare disciplinară, indicarea termenului și organului în care sancțiunea poate fi contestată de salariat, găsim că includerea și deslușirea acestor cerințe în prezentul comunicat va fi și mai util ca percepție pentru public. Astfel, în cele ce vizează prevederile de jurisdicție a muncii, menționăm că acestea sunt incluse în Codul muncii Republicii Moldova în art. 210 alin.(3) și art. 354-356 [2]. Prin urmare, aplicarea prevederilor cuprinse în conținutul textelor legale menționate supra, pot fi puse în aplicare, în cazul, în care salariatul are motive și probe temeinice, respectiv dovedind faptul că angajatorul a neglijat anumite drepturi ale acestuia, acestea avându-și izvorul în măsurile de ordin organizatoric, cât și cel procesual, în faza derulării procedurii de atragere la răspundere disciplinară a salariatului.

Fiind o procedură specifică, reglementată în totalitate de legislația muncii, găsim că în cazul în care angajatorul, a refuzat sau a neglijat indicarea în conținutul ordinului de sancționare disciplinară a elementelor ce vizează termenul și organul în care sancțiunea poate fi contestată de către salariat, angajatorul va fi defavorizat, total, din punct de vedere juridic, fiind culpabil de nerespectarea cerințelor formale, incluse în ordinea procedurală stabilită de legislația muncii în cele ce vizează atragerea la răspundere disciplinară a salariaților unității. Prin urmare, în situația în care angajatorul a negat sau a refuzat indicarea unor asemenea elemente în ordinul de sancționare disciplinară, vom fi în prezența realizării din partea salariatului a următoarelor drepturi, acestea fiindu-i garantate prin lege și prezentate în cele ce urmează.

O soluție de ordin amiabil și favorabilă pentru angajator, în mod principal, ar fi situația în care salariatul, constatând că angajatorul a negat indicarea tuturor elementelor de ordin juridic în

conținutul ordinului de sancționare disciplinară, *s-ar adresa către angajator prin intermediul unei cereri scrise, tematica căreia va reflecta o revizuire a măsurii disciplinare, dispuse asupra acestuia pe motivul nerespectării prevederilor legale*. Având în considerare că o astfel de măsură nu este prevăzută expres în prevederile legislației muncii, dar considerăm că fiind o categorie de raporturi juridice, influențate ponderat de principiul negocierii și informării reciproce a părților, considerăm că salariatul poate parcurge la o astfel de măsură, în scopul continuării bunelor relații de prestare a muncii sub egida angajatorului.

Drept argument în această situație, cu tentă de soluționare amiabilă sau altfel zis, cu caracter de scuze din partea angajatorului, ar constitui faptul că angajatorul poate să nu dispună de cunoștințe juridice sau chiar lipsă de specialiști în domeniul juridic, angajați în cadrul unității, fapt pentru care s-a comis o asemenea eroare. În acest sens, considerăm că o asemenea soluție s-ar prezenta a fi una benefică pentru ambele părți, deoarece părțile în temeiul principiului enunțat, vor fi scutite de activitățile de disconfort și stresul colectat, datorită adresării în organele de jurisdicție (Inspectoratul de Stat al Muncii, instanța de judecată) întru rezolvarea conflictului iscat. Mai mult ca atât, susținând ideea propusă, aceasta având forma unei recomandări, menționăm că o astfel de soluție poate fi raportată cu succes la categoria libertăților umane cât și înțelegerii reciproce de către membrii societății, adunați în colectivități întru prestarea muncii.

Soluția propusă, în opinia noastră, s-ar găsi a fi până la urmă, o chestiune de bun simț, care emană de la o persoană care conștientizează și acceptă greșeala celeilalte persoane, cum ar fi în cazul raportului reglementat de legislația muncii, în care angajatorul și salariatul sunt principalii actori. Astfel, prin urmare o astfel de soluție fiind propusă ca o posibilă idee de rezolvare a unui litigiu de muncă, iscat cu prilejul sancționării disciplinare, necondiționat ar fi faptul că salariatul s-ar aștepta ca angajatorul să realizeze o convocare a persoanelor ce au participat la cercetare și, respectiv, la aplicarea sancțiunii disciplinare. Prin urmare, dacă angajatorul a acceptat de a analiza cererea salariatului, considerăm că angajatorul, în asemenea situație, va emana un simț de respect față de salariat și se va corecta, anulând, în acest sens, ordinul de sancționare disciplinară. Fiind o concepție propusă de noi, menționăm că aceasta având formă unei idei, poate fi soldată nu doar cu succes, ci și cu eșec, argumentându-se prin faptul că angajatorul poate refuza de a analiza cererea înaintată din partea salariatului, menținându-și poziția pe ordinul de sancționare emis anterior. Prin urmare, în cazul primirii unui refuz din partea angajatorului cu privire la analiza situației, menționăm că salariatul va fi în drept de a se adresa către organele de soluționare a conflictului iscat, pe motivul sancționării sale disciplinare nelegitime.

Continuând tratarea și valoarea aspectelor de conținut al ordinului de aplicare a sancțiunii disciplinare a salariatului, menționăm că se face necesar de a avea în considerare și faptul că, întru valabilitatea aplicării sancțiunii disciplinare, în cadrul relațiilor de muncă, necesită ca aceasta întru a fi validă, din punct de vedere juridic, necesită a fi conformă prevederilor alin.(2) al art. 210 Codul muncii al Republicii Moldova conform căruia: „*ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de sancționare, cu excepția sancțiunii disciplinare sub formă de concediere conform art. 206 alin.(1) lit.d) care se aplică cu respectarea art. 81 alin.(3), se comunică salariatului, sub semnătură, în termen de cel mult 5 zile lucrătoare de la data emiterii, iar în cazul în care acesta activează într-o subdiviziune interioară a unității (filială, reprezentanță, serviciu desconcentrat etc.) aflate în altă localitate - în termen de, cel mult, 15 zile lucrătoare și produce efecte de la data comunicării*”.

În temeiul textului legal citat, găsim că aducerea la cunoștința salariatului a ordinului de sancționare disciplinară, se prezintă a fi o fază procesuală deosebit de importantă, pe motivul că, anume data la care salariatul a luat cunoștință cu decizia angajatorului, este condiționată de realizarea dreptului salariatului, caracterul acestuia fiind unul contestativ. Cu referire la termenul de 15 zile, stabilit de legiuitor, în cazul în care o parte a unității se află într-o altă localitate, menționăm că această regulă se aplică ca excepție, deoarece are ca temei faptul distanței îndelungate necesare a fi parcursă de către reprezentantul angajatorului întru aducerea la cunoștința salariatului, a prevederilor ordinului de sancționare disciplinară a acestuia. Prin urmare în această situație menționăm că aducerea la cunoștință a ordinului de sancționare disciplinară, prin intermediul mijloacelor de comunicare, cum ar fi: e-mail, telefon sau alte mijloace, nu va produce efecte juridice, pe motivul că angajatorul este obligat să aducă la cunoștința salariatului ordinul sub semnătură, în temeiul

textului de lege citat supra, art. 210, alin. (2) Codul muncii al Republicii Moldova. Astfel, în cazul comunicării salariatului în formă verbală a conținutului ordinului de sancționare disciplinară, ca un exemplu frecvent prezent în practica gestionării resurselor umane, ar putea servi comunicarea prin telefon, menționăm că, într-o astfel de situație, nu va fi valabilă din punct de vedere juridic, pe motivul că acesta nu este reglementată expres de lege și, respective, va fi nulă, ca lipsă de prezentare a actelor necesare a fi întocmite în acest sens de către angajator. Astfel, având ca text normativ de călăuză prevederile art. 210 alin.(2) Codul muncii al Republicii Moldova, constatăm că într-o validare a deciziei sale, angajatorul trebuie să asigure de prezența fizică a salariatului în faza luării la cunoștință a ordinului de aplicare a sancțiunii disciplinare din partea acestuia.

Un următor pas, necesar a fi realizat de către angajator în faza validării deciziei sale cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare către salariat, o constituie - *semnarea ordinului din partea salariatului*, confirmând prin depunerea semnăturii sale a faptului că acesta a luat cunoștință de măsura de constrângere de ordin disciplinar, dispusă din partea angajatorului, conform art. 210 alin.(2) Codul muncii Republicii Moldova. Semnarea ordinului din partea salariatului, prin finalitatea sa, asigură *pentru angajator - îndeplinirea cerinței legale cu privire la exercitarea dreptului său cu privire la impunerea respectării disciplinei de muncă, prin aplicarea prevederilor de regres asupra salariaților unității care au încălcat prevederile comportamentului disciplinar instituit în cadrul unității și, pentru salariat - ca măsură de informare despre situațiile sau acțiunile întreprinse asupra personalității sale de către angajator, în mod special, în faza aplicării sancțiunii disciplinare, ca efect al realizării înaintărilor din partea angajatorului în cele ce vizează, constatarea nerespectării a disciplinei de muncă, din partea salariatului*. Având în considerare, cele menționate supra, relatăm că ideile menționate mai sus, sunt unele din principalele obligațiuni ale angajatorului, ca urmare a aplicării măsurilor de sancționare disciplinară a salariatului, prin intermediul ordinului emis în acest sens și a măsurilor necesare a fi realizate de către angajator într-o validare a acestuia din punct de vedere juridic.

Cu referire la măsurile concrete de regres, stabilite expres de cadrul legal și, posibile a fi utilizate de către salariat, contra acțiunilor de sancționare disciplinară nelegitimă, dispusă din partea angajatorului, găsim că conform art. 210 alin.(3) Codul muncii Republicii Moldova, constituie premisa de pornire a căii de atac, asupra deciziei angajatorului, argumentul legislativ, conform căruia: „*ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de sancționare poate fi contestat de salariat în instanța de judecată în condițiile Codul muncii Republicii Moldova*”. Într-o asemenea situație, menționăm că adresarea în instanța de judecată, constituie una dintre cele mai drastice măsuri posibile a fi parcurse de către salariat. Într-o asemenea situație, salariatul, este obligat de a formula o cerere de chemare în judecată în condițiile stipulate de art. 166 Cod de procedură civilă al Republicii Moldova [3].

Cererea de chemare în judecată, după natura sa, constituie principalul instrument de restabilire a dreptului sau confirmării unui fapt juridic, nerecunoscut sau încălcat de către un alt subiect. În faza înaintării cererii de chemare în judecată, menționăm că dreptul muncii, fiind una dintre cele mai sociale ramuri de drept, din punct de vedere al contestării abuzurilor realizate din partea angajatorului asupra salariatului, se găsește a fi conturată de o mulțime de facilități procesuale, prezente întru garantarea drepturilor recunoscute salariaților prin varietatea de acte normative, în principal de cele adoptate la nivel național, printre care se enumeră: Constituția Republicii Moldova, Codul muncii Republicii Moldova și alte acte.

Înaintarea către instanța de judecată a cererii din partea salariatului sancționat nelegitim din partea angajatorului și fiind îngăduit în drepturile sale, este precedată de reguli și proceduri proprii, necesare a fi respectate de către justițiabili într-o validare a acțiunii sale în justiție. În acest sens, autoarea Elena Belei, a relatat faptul că: „*cererea de chemare în judecată este un prim act de procedură prin care se începe realizarea efectivă a principiilor disponibilității, a dreptului la apărare și a accesului la justiție*” [4, p. 19]. Fiind o definiție propusă de doctrina dreptului procesual civil, menționăm că în situația dreptului muncii din cuprinsul definiției citate, relevanță în faza contestării sancțiunii disciplinare, pentru salariat va avea importanță ponderată principiul, relatat mai sus, de către autoare, acesta fiind - *dreptul la apărare*.

Astfel, cererea de chemare în judecată fiind un act de natură procesuală, în temeiul valabilității căruia, judecătorul poate dispune pornirea sau refuzul în pornirea procesului de judecare a litigiului

lui, pe motivul că față de asemenea act, sunt înaintate condiții atât de fond cât și de formă, stabilite prin legislația procesual civilă. În doctrina dreptului procesual civil [4, p. 19-20], cu referire la conținutul cererii de chemare în judecată, s-a conturat o opinie la care ne raliem și noi, potrivit căreia, conținutul oricărei cereri de chemare în judecată este compus din:

- elemente esențiale, adică obligatorii, fără de care respectiva cerere nu poate fi pusă pe rolul instanței de judecată [4, p. 19]. Definirea elementelor esențiale ale cererii de chemare în judecată, se conturează a fi stabilite în conținutul art. 166 alin. (2) lit. a)–i) Cod de procedură civilă al Republicii Moldova [3], nerespectarea stabilirii acestora de către subiect, face imposibilă examinarea adresării parvenite, în cazul nostru al salariatului cu privire la verificarea legalității, sancțiunii dispuse de către angajator;

- elemente neesențiale, adică facultative, care pot fi incluse în cerere doar dacă este posibil sau dacă reclamantul consideră necesar [4, p. 20]. Sub aspectul definirii elementelor neesențiale ale cererii de chemare în judecată, menționăm că la categoria unor asemenea elemente pot fi raportate așa numitele chestiuni de interpretare sau de informare. Prin urmare, în categoria acestor elemente se includ a fi următoarele [4, p. 31-33]: denumirea cererii; instanța căreia i se adresează justițiabilul; numărul de telefon, numărul de fax, poșta electronică sau alte date de contact ale părților; data scrisă în cererea de chemare în judecată; conform alin.(3) art. 166 Codul de procedură civilă al Republicii Moldova „*cererea de chemare în judecată poate cuprinde și alte date, importante pentru soluționarea pricinii, precum și demersurile reclamantului*”.

Așadar, în urma formulării cererii de chemare în judecată cu anexarea la aceasta, în mod obligatoriu, a copieii de pe ordinul de sancționare disciplinară a salariatului, cât și altor acte relevante, în acest sens, salariatul va fi programat aleatoriu de către instanța de judecată prin intermediul *Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor*, activitatea acestuia fiind reglementată de Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 110/5 din 05.02.2013 cu privire la aprobarea Regulamentului privind modul de distribuire aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești, în special extrasul nr. 514 din 27.04.2013 [5].

În această ordine de idei, menționăm că adresarea în instanța de judecată din partea salariatului, în scopul rezolvării litigiilor izvorâte din raporturi juridice de muncă, este condiționată de o serie de facilități, necesare a fi avute în vedere de către subiecți, în special de către angajator. Totodată, precizăm că izvorul acestor facilități și, respective, prezența acestora în cadrul sistemului legislativ constituie o măsură rațională, deoarece în situația unor litigii de muncă și, în cazul în care salariatului i-au fost încălcate mai multe drepturi la muncă, găsim că salariatul este pus într-o poziție dezavantajată și având în considerare deseori lipsa valorilor financiare pentru supraviețuire, găsim că restabilirea dreptului de muncă sau complexului de drepturi încălcate, prin hotărâre judecătorească, constituie unicul temei, decizia căruia va repune salariatul în situația anterioară, compensându-i acestuia daunele și îngrădirile realizate de către angajator, în acest sens, în toate cazurile în – valoare pecuniară.

La categoria facilităților acordate salariaților, ca urmare a adresării sale în instanța de judecată în scopul rezolvării litigiilor individuale de muncă, menționăm următoarele garanții, stabilite salariaților de către legiuitor, prezentate în cele ce urmează:

- salariatul la adresarea în instanța de judecată în vederea soluționării litigiului apărut cu prilejul durabilității raportului juridic de muncă, este scutit de achitarea taxei de stat în temeiul art. 85 alin.(1) Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, potrivit căruia: „*de taxă de stat pentru judecarea pricinilor civile se scutesc reclamanții în acțiunile de reintegrare în serviciu, de revendicare a sumelor de retribuire a muncii și în alte revendicări legate de raporturile de muncă*” [3]. Drept explicație al prevederii citate supra, o constituie faptul, că salariatul din start fiind un subiect al raportului de muncă, mai puțin protejat și, totodată, afectat de prevederile principiului subordonării sale față de angajator, este cu mult mai dezavantajat, din punct de vedere, economic față de angajator, având la îndemână doar propriile cunoștințe și capacitatea de îndeplinire a obligațiilor de muncă;

- o altă garanție acordată salariaților în procedura judecării litigiilor de muncă, o constituie cea stabilită în prevederile art. 192 alin.(2) Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, potrivit căruia: „*... litigiile de muncă ... se judecă de urgență și în mod prioritar*” [3]. Explicația unei ase-

menea prevederi se garantează a fi conturată de faptul că salariatul, fiind încadrat într-o anumită ocupațiune și având un conflict cu angajatorul, nu va putea fi pus în așteptare, deoarece, în mod normal, angajatorul, în cazul iscării unui anumit conflict bazat pe neconformitatea salariatului condițiilor contractului individual de muncă, în cazul nostru - disciplinei de muncă, va trebui să suspende acțiunea contractului individual de muncă, conform art. 78 alin.(2) lit.a)-c) Codul muncii al Republicii Moldova. Având în considerare că salariatul este legat în mod constant de salariul oferit de către angajator, în temeiul contractului individual de muncă, considerăm că s-a avut în vedere că salariatul are doar o singură sursă de supraviețuire, prin intermediul căreia își asigură atât propriul trai, cât și traiul familiei sale. Astfel, întemeindu-ne pe ideea menționată mai sus, considerăm că examinarea litigiului de muncă în mod prioritar și de urgență, sunt condiționate anume de ideea de a nu crea dificultăți constante, stării materiale a salariatului, aceasta incluzând, în mod prioritar, cheltuielile pentru hrană, îmbrăcăminte, asistență medicală etc.;

- o altă garanție stabilită în faza judecării litigiilor de muncă, o constituie acțiunea de executare, aceasta constând în faptul că hotărârea instanței de judecată emisă în privința litigiului de muncă, devine pasibilă spre executare imediată, conform art. 256 alin.(1), lit.b) Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Executarea imediată a hotărârii judecătorești, în cazul judecării litigiilor de muncă, presupune în temeiul alin.(1) art. 256 Codul de procedură civilă al Republicii Moldova: „*că pârâtul execută imediat ordonanța sau hotărârea judecătorească prin care se obligă de a despăgubi reclamatul în echivalent bănesc*” [3]. În opinia noastră, o astfel de tratare este benefică și totodată argumentată, deoarece prin intermediul unor plăți necesare a fi achitate de către angajator salariatului, stabilite prin hotărârea instanței de judecată, constituie plăți de natură compensatorie, pe motivul disconfortului provocat salariatului, ca urmare a nerespectării drepturilor acestuia, prin aplicarea incorectă și abuzivă a prevederilor legislației muncii. Conform art. 329 alin.(1) Codul muncii al Republicii Moldova, angajatorul este obligat să repare integral prejudiciul material și cel moral cauzat salariatului în legătură cu îndeplinirea de către acesta a obligațiilor de muncă, în cazul discriminării salariatului la locul de muncă sau ca rezultat al privării ilegale de posibilitatea de a munci, dacă Codul muncii sau alte acte normative nu prevăd altfel.

Având în considerare cele menționate, relatăm că având la îndemână garanțiile acordate de legislația procesual civilă în pricinile de judecare a litigiilor de muncă salariaților, relatăm că asemenea subiect este pus într-o situație facilitară, din punct de vedere juridic, garantate fiindu-i totalitatea măsurilor de armonizare și anulare a deciziilor cu tentă abuzivă, realizate de către angajator în privința drepturilor garantate salariaților necondiționat.

Un alt organ de jurisdicție posibil a fi sesizat de către salariat întru soluționarea unui litigiu individual de muncă, îl reprezintă - *Inspectoratul de Stat al Muncii*, activitatea și atribuțiile acestuia fiind reglementate de Legea RM Nr. 140 din 10.05.2000 [6]. Fiind principalul organ specializat cu atribuții în jurisdicția muncii, de ordin primar, menționăm că menirea acestui organ, în temeiul prevederilor art. 3 al Legii menționate, o constituie posibilitatea întreprinderii următoarelor acțiuni: „*asigurarea aplicării dispozițiilor actelor legislative și ale altor acte normative referitoare la condițiile de muncă și la protecția salariaților în exercitarea atribuțiilor lor*” [6].

Generalizând textul de lege menționat, constatăm că contestația din partea salariatului cu privire la dezacordul asupra sancțiunii disciplinare aplicate de către angajator, poate fi depusă de către salariat în afară de instanța de judecată și la oficiile inspectoratelor teritoriale de muncă [7], în raza teritorială de competență, în care angajatorul își are poziționată unitatea. Având înțelegere de supraveghere, considerăm că în urma primirii adresării din partea salariatului, inspectorul în muncă va fi obligat de a soluționa cererea primită, mai mult ca atât, acesta înaintea soluționării cererii salariatului, se găsește a fi în drept de a colecta toate informațiile, prin solicitarea din partea angajatorului a documentației relevante, aplicabile în cazul sancționării disciplinare a salariatului, ce s-a adresat cu o asemenea petiție. Prin urmare, analizând cele prezentate din partea angajatorului, inspectorul în muncă, într-un interval de timp rezonabil, va oferi un răspuns atât salariatului ce s-a adresat, cât și va înainta angajatorului un demers prin intermediul căruia va solicita anularea ordinului cu privire la sancționarea disciplinară a salariatului, dispus din partea angajatorului. O asemenea soluție, considerăm, va fi una dintre cele mai pașnice și, respectiv, benefice pentru ambele părți ale raportului juridic de muncă.

Într-o asemenea situație, constatăm că Inspectoratul de Stat al Muncii are un rol mai mult de negociere și explicare a prevederilor legislației muncii părților contractului individual de muncă, în special, angajatorului cu prilejul iscării disonanțelor, cu privire la aplicarea sancțiunilor de ordin disciplinar către salariații unității. Dar abstrăgându-ne de la concepția de rezolvare pașnică, asigurată de către medierea realizată din partea inspectorului în muncă, relatăm că aceasta poate lua și un alt mers, în cazul în care se constată că angajatorul a încălcat mai multe prevederi de relevanță al legislației muncii. În asemenea situație, menționăm că inspectorul de muncă, poate dispune trimiterea spre soluționare a cazului cercetat, spre judecare în instanța de judecată. Cu toate că, în virtutea modificărilor legislative apărute la finele anului 2017, atribuțiile și împuternicirile Inspectoratului de Stat a Muncii au fost revăzute și, respective, excluse, menționăm că având calitatea unui organ de stat, acesta în virtutea importanței sale sociale, poate sesiza organele și instituțiile de resort într-o satisfacere a cererilor cetățenilor încadrați în câmpul muncii. În comparație cu sesizarea instanțelor de judecată, găsim că adresarea salariatului Inspectoratului de Stat a Muncii se reprezintă a fi o procedură, prin care angajatorul este scutit de cheltuieli, limitându-se doar la respectarea prescripțiilor Inspectoratului de Stat a Muncii, expediate, în acest sens, de către inspectorul de muncă.

În această ordine de idei, menționăm că importanța adresării salariatului Inspectoratului de Stat al Muncii rămâne totuși una discreționară, pentru că cultura juridică al angajatorilor din Republica Moldova lasă de dorit și, respective, adresarea în instanța de judecată rămâne unica soluție prin intermediul căreia salariații obțin rezultatul dorit, acesta reducându-se la restabilirea în drepturile la muncă încălcate.

Drept dovadă a celor menționate, cu titlu de exemplu al culturii juridice scăzute a angajatorilor, în această situație, relevăm informațiile oferite, în acest sens, de către Plenul Curții Supreme de Justiție al Republicii Moldova, la compartimentul judecării litigiilor cu privire la aplicarea cadrului legal al muncii, la compartimentul aplicării sancțiunilor disciplinare de către organele statului și de angajatorii din sectorul privat [8]. Analizând problematica spețelor menționate, găsim că cultura juridică prezentă în cadrul relațiilor de muncă, încheiate pe teritoriul Republicii Moldova, este una total incorectă, fapt pentru care semnalăm că angajatorii, întru asigurarea veridicității acțiunilor sale, în mod exclusiv în cadrul relațiilor de muncă, necesită a fi consultați de către un jurisconsult specializat în relații de muncă. În caz contrar, angajatorul va fi obligat la achitarea daunelor, salariatului ce a avut de suferit în urma abuzurilor din partea angajatorului.

Un alt organ, de importanță socio-profesională majoră, menit de a apăra și promova în totalitate drepturile și interesele în mod exclusiv ale salariaților, îl reprezintă – sindicatul. Atribuțiile, modul de funcționare și ariile de acțiune a acestui organ sunt stabilite în Legea Republicii Moldova Nr. 1129 din 07.07.2000 [9], care în temeiul art. 1, oferă definiția sindicatului, potrivit căreia: sindicate, sunt asociații din care fac parte, pe principii benevole, persoane fizice unite după interese comune, inclusiv ce țin de activitatea lor, și constituite în scopul apărării drepturilor și intereselor profesionale, economice, de muncă și sociale colective și individuale ale membrilor lor. Termenul de sindicat provine din latina veche, din cuvântul *sindiz* care însemna un avocat care reprezintă o colectivitate care, la rândul său, vine de la cuvântul grecesc *sundikos* care înseamnă asistent de justiție: *dike* - norma, dreptul și *sun* - ceea ce însoțește norma pentru aplicarea ei [10, p. 50]. Termenul exprimă deci chiar obiectul principal de activitate a sindicatelor: apărarea drepturilor și intereselor salariaților pe plan individual și pe plan colectiv [10, p. 50]. În cele ce vizează organizarea sindicatelor în Republica Moldova, doctrinarul Eduard Boișteanu, care este unul dintre autorii doctrinei de specialitate moldave, care s-a preocupat de cercetarea instituției parteneriatului social în sfera muncii, a relatat că „...în Republica Moldova s-a pus temelia mecanismelor parteneriatului social în sfera muncii abia la sfârșitul anului 1992, odată cu emiterea de către Președintele Republicii Moldova a Decretului nr. 247 *“Cu privire la asigurarea drepturilor sindicatelor în sfera parteneriatului social”* din 15 decembrie 1992 [11, p. 5].

Având în considerare, opiniile doctrinare, citate mai sus, găsim că sindicatul constituie un organ sociojuridic deosebit de important, care își protejează membrii săi contra diferitelor situații de criză, provocate ca urmare al îngădirii sau și încălcării drepturilor garantate acestora prin lege. În cele ce vizează, prevederi de substanță, pentru procedura contestării sancțiunilor disciplinare

aplicate salariaților, găsim un text legal inclus în art. 21 alin.(1) al Legii sindicatelor [9], conform căruia: sindicatele acordă asistență juridică membrilor de sindicat, participă, în conformitate cu legislația, la soluționarea litigiilor individuale de muncă. Astfel, contestarea unei sancțiuni disciplinare de către salariat, prin natura sa juridică constituie un litigiu individual de muncă. Prin urmare, fiind membru de sindicat, salariatul se poate adresa către acesta în scopul soluționării conflictului său, iscat în relația cu angajatorul. În acest sens, având în considerare prevederile art. 16 din Legea sindicatelor [9], sindicatele apără dreptul membrilor săi la muncă, dreptul de a dispune liber de aptitudinile lor, de a alege domeniul de activitate și profesia, dreptul la remunerarea muncii, care ar asigura un nivel de trai decent. Din conținutul textului legal citat, desprindem că sesizarea sindicatului, din partea unui membru al său, cu o problemă de soluționare a conflictului iscat, în legătură cu sancționarea disciplinară nelegitimă, găsim că vom fi în prezența unei garanțări și apărări sociale a membrilor ce fac parte din colectivitățile profesionale, adunate în scopul prestării muncii.

Astfel, ca și în cazul situației descrise cu Inspectoratul de Stat al Muncii, găsim că sindicatul, la fel, are un rol de mediere preponderent pe cale amiabilă, consultând în acest angajatorul despre volumul obligațiilor necesare a fi respectate de către acesta în procedura de aplicare a sancțiunilor disciplinare și respectiv despre urmările, nerespectării drepturilor salariaților izvorâte din raporturile juridice de muncă.

În încheierea prezentului comunicat, menționăm că principala și, totodată, cea mai eficientă procedură de combatere a sancționării disciplinare nelegitime a salariatului, rămâne totuși adresaarea în instanța de judecată. Argumentul, în acest sens, îl constituie faptul că doar în temeiul, unui proces judiciar, salariatul în afară de anularea actului juridic contradictoriu prevederilor legislației muncii, acestuia i se stabilește și o compensare în formă bănească pentru disconfortul suferit, ca urmare a aplicării incorecte din partea angajatorului a prevederilor legislației muncii.

BIBLIOGRAFIE

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 1 din 12.08.1994.
2. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 186-188 din 22.08.2003.
3. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 130-134 din 21.06.2013.
4. Drept procesual civil: Partea specială/Elena Belei, Ana Borș, Felicia Chifa [et. al.]; red. șt.:Alexandru Cojuhari, coord.,Elena Belei; Univ. De Stat din Moldova, Fac.de Drept, Dep.Drept Procedural. Chișinău: S.n., 2016 (Tipogr.,Lexon-Prim”), p. 19-33.
5. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 96 din 27.04.2013.
6. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 68-71 din 29.06.2001.
7. <http://www.ism.gov.md/ro/content/contacte> accesat la 16.04.2018.
8. Vezi:1.http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=43268;
2.http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=39898;
3.http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=38453;
4.http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=31533;
5. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=31426.
9. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 130-132 din 19.10.2000.
10. Eufemia Vieriu. Libertatea sindicală. Reglementări internaționale și interne. În Revista Academiei de Administrare Publică, nr. 3, 2011, p. 50, disponibil on-line pe adresa: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Libertatea%20sindicala%20Reglamentari%20Internationale%20si%20Interne.pdf, accesat la data de 14.09.2018.
11. Eduard Boișteanu. Parteneriatul social în sfera muncii.Monografie. Redactor științific: Nicolai Romandaș. Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de drept, Catedra Dreptul Muncii. Chișinău: CEP USM, 2014, p. 5.

REGLEMENTAREA ACTIVITĂȚII OCAZIONALE ÎN LEGISLAȚIA UNGARIEI

*Nicolae ALCAZ,
doctorand, Universitatea de Studii Politice și Economice „Constantin Stere”*

SUMMARY

Work of day-laborers is a common practice in most countries, usually it is placed in the informal sector, due to its complexity and the derogation from the general rule. In this paper I presented the Hungarian model of occasional work regulation. Hungarian legislation has more than 20 years of experience in regulating occasional legal employment relationships, in this regard with two important laws and more enforcement rules being approved. The Hungarian legislator has effectively combined the labor needs of the business environment and the social security of the day laborer, new technological reporting mechanisms are also provided to streamline the procedure by employers. I believe that the Hungarian law is one of the most effective and comprehensive laws regulating occasional labor relations.

Keywords: *day-laborer, occasional work, agriculture, tourism, employer, employee, remuneration, electronic reporting.*

Ungaria, la fel ca multe alte state, s-a ciocnit cu problema reglementării relațiilor de muncă pentru o perioadă scurtă și spontană, determinată preponderent de factori independenți de voința umană ca: condițiile climaterice, biologice, economice ș. a. Putem menționa că legislația maghiară este una din cele mai complexe în ceea ce privește reglementarea raporturilor juridice de muncă speciale fiind reglementate raporturile de muncă: ocazionale; a studenților; a elevilor; a membrilor cooperativelor ș. a. Pentru prima dată legislația ungară a reglementat raporturile juridice de muncă ocazionale. În anul 1997 la 15 iulie, când a fost aprobată Legea cu privire la ocuparea forței de muncă a angajaților ocazionali și plata simplificată a tarifelor publice aferente [1]. Inițial, legea respectivă a provocat o mare rezistență atât în mediu politic, precum și în cel de afaceri, fiind supusă unei critici dure. Totuși, legiuitorul maghiar a dat curs legii, care a început să fie aplicată pe scară largă, cu timpul fiindu-i recunoscute și avantajele.

În anul 2010 a fost aprobată Legea nr. LXXV privind angajarea simplificată [2] care a înlocuit și abrogat legea veche. Și această lege a provocat nemulțumiri din partea mediului de afaceri. Dar în prezent este recunoscută și apreciată. Inițial legea a fost criticată și de către Sandor Font, Președintele Comisiei pentru Agricultură a Parlamentului, argumentul fiindcă diversificarea domeniilor de reglementare va conduce la apariția unor mecanisme de eschivare de la înregistrarea angajaților salariați în domeniile date [3]. De asemenea, membrii opoziției parlamentare de atunci Fidesz [4] specificau că, în cazul venirii la guvernare, vor anula legea. De menționat, că opoziții de atunci timp de mai mulți ani la fiind la guvernare, au operat o serie de modificări, îmbunătățind acest document.

Noua lege ungară a servit drept inspirație pentru legiuitorul român la adoptarea legii zilierilor, dar și pe cel bulgar, fiind punct de reper pentru reglementarea activității zilierilor.

Legea nouă este mult mai permisivă, Guvernul prognozând o creștere cu 40 % a încasărilor în urma taxării, dat fiind faptul că va cuprinde un areal mult mai mare. Aceasta va permite de a minimaliza la maxim posibil munca neînregistrată - la negru, deoarece pentru orice situație prevede un mecanism legal și practic de încadrare în câmpul muncii.

Dat fiind faptul că legea nouă este mult mai complexă ca cea veche, mă voi referi la legea nouă cu indicarea diferențelor cu cea veche, unde e cazul. Primul document a devenit un subcapitol al legii noi, deoarece prevedea același mecanism al angajării simplificate la compartimentul munca ocazională.

La data de 01.08.2010 a intrat în vigoare legea nr. LXXV 2010 cu privire la angajarea simplificată, care prevede mecanismul de angajare a muncitorilor zilieri.

Legea maghiară prevede un domeniu vast de aplicare, care poate fi considerat cel mai permisiv,

pentru că admite angajarea zilierilor atât în domeniul agricol și turistic, precum și în alte ramuri ale economiei fără restricții de domeniu. Legea prevede angajarea zilierilor în domeniile:

- Munca sezonieră agricolă: cultivarea plantelor, silvicultură, creșterea animalelor, pescuit, industria vânătoarească, activități desfășurate de către producători, grupuri de producători sau asociații de producători care efectuează lucrări de manipulare a produselor agricole cu excepția prelucrării ulterioare (care va intra în categoria muncitorilor ocazionali). Acest tip de muncă nu poate depăși 120 de zile pe parcursul unui an calendaristic. Legiuitorul maghiar a făcut tangență cu munca sezonieră și a legat condiția de existență a acesteia cu perioada caracteristică biologică a plantei sau a animalului. Astfel fiind exclusă posibilitatea de a angaja muncitori zilieri pentru munci agricole fără motivarea biologică – sezonieră (de exemplu recoltarea merelor în septembrie și nu în martie).

- Munca sezonieră turistică: este prevăzută pentru activitatea turistică comercială, așa cum este stipulată de Legea Comerțului și la fel este legată de perioada de timp sezonieră (ex. sezonul de schi). În caz contrar aceștia vor fi considerați ocazionali. În lege se consideră servicii turistice comerciale următoarele activități: ghid turistic; ecvestre (activități de călărie); servicii de cazare; utilizarea pe termen lung a locuințelor; precum și activitățile agenților de turism și ale agenților de turism. Și nu poate depăși 120 de zile pe parcursul unui an calendaristic între aceleași părți.

- Munca ocazională – acest tip de muncă este prevăzut pentru toate ramurile economiei fără careva restricții de domeniu. Acest tip de muncă nu poate depăși 90 de zile pe parcursul unui an calendaristic între aceleași părți. În același timp sunt impuse restricții de angajare pentru perioade consecutive. Astfel, pentru munca ocazională se pot angaja muncitori pe o perioadă ce nu poate depăși cinci zile consecutiv pe parcursul unei săptămâni și cincisprezece zile calendaristice pe parcursul unei luni.

Cel mai des zilierii sunt angajați în calitate de [5]: muncitori agricoli, lucrători în construcții, la lucrările manuale semicalificate, administratori, asistenți, magazioneri, chelneri, recepționeri, host/hostess, conducători auto, curățenie, publicitate, domeniu de divertisment

Este stipulat faptul că, în cazul combinării domeniilor muncilor executate (ex: agricolă cu ocazională ș. a.), numărul maxim admisibil de zile este de 120 pentru același angajat, fiind exclusă posibilitatea combinării domeniilor declarate, pentru a putea prelungi termenul pe parcursul anului în număr total de 200 zile lucrătoare combinate.

Legea maghiară prevede un mecanism special de calculare a numărului posibil de angajați zilieri, fiind stabilit un raport în mărime de 1/5 (20%) dintre angajații cu normă întreagă de timp și cei zilieri. Angajatorul poate angaja: 1 zilier în cazul în care este singurul angajat; până la 5 zilieri atunci când are un angajat cu normă întreagă de timp; până la 20 de zilieri în cazul în care are 4 angajați cu normă întreagă de timp; mai mult de 20 de zilieri cu condiția ca numărul angajaților cu normă întreagă de timp să nu fie mai mic de 20% ca pondere în numărului total de angajați.

Dat fiind faptul că pe parcursul anului numărul salariaților poate varia, stabilirea numărului de zilieri posibili de a fi angajați se determină în baza mediei de 6 luni înainte de angajare. Această capacitate, numărul de angajați neutilizat, pentru anul în curs nu poate fi transferat pentru următorul an calendaristic. Legea prevede, de asemenea, că în cazul depășirii numărului posibil, ceilalți zilieri care nu se încadrează în limita admisibilă vor fi considerați și taxați ca angajați cu normă întreagă pe bază de contract individual de muncă.

Legiuitorul ungar a identificat un mecanism destul de eficient care exclude posibilitatea înlocuirii angajatului pe bază de contract individual de muncă cu cel zilier, dat fiind faptul că pentru a putea beneficia de posibilitatea angajării zilierilor, angajatorul va fi obligat să aibă un minim de angajați cu normă întreagă. Acest mecanism stimulează angajarea muncitorilor pe bază de contract individual de muncă pentru a putea beneficia de posibilitatea angajării zilierilor. Riscul evaziunii oricum rămâne, dar ca procedură este mult mai dificil de a fi executată.

Cu titlu de excepție, în industria cinematografică și la munca în cooperativele sociale raportul de 1/5 (20 %) este exclus, angajarea zilierilor fiind posibilă fără careva limitări.

Angajați zilieri din industria cinematografică pot fi doar angajații care se înscriu în subgrupa 3711 EFOR cu condiția că activitățile lor să fie în conformitate cu anexa II din Legea Filmului (Motion Picture) din 13.01.2004 [6]. Aceștia pot executa doar roluri mici în piese de teatru, filme, video comerciale, spoturi publicitare, show-uri TV sau radio, alte producții de divertisment.

Această prevedere a fost introdusă la sfârșitul anului 2012 ca urmare a multiple situații confuze și neclare de aplicare a legii în domeniu dat.

În calitate de muncitori zilieri pot fi angajați și cetățenii străini (nonmembri UE) cu condiția că aceștia se vor înregistra la Autoritatea Fiscală, care le va elibera un cod de identificare fiscal, și la Organismul de Asigurări Sociale. În urma înregistrării, cetățeanul străin primește personal cardul de identitate și certificatul care prevede dreptul său de a fi angajat în calitate de zilier.

De asemenea, pot fi angajați și tineri, doar cu condiția respectării restricțiilor prevăzute în art. 114 din Codul Muncii Ungar [7], care prevăd limitele de ore lucrate în dependență de vârstă. Astfel persoanele sub 16 ani pot fi angajate doar cu acordul autorităților tutelare în activități culturale, artistice, sportive, publicitare și de divertisment. În același timp, pentru angajații cu vârstă până la 18 ani, cumulul orelor de muncă nu poate depăși 8 ore pe zi. Aceștia nu pot munci extra-program, în orele nocturne, pauza dintre regimurile/zilele de muncă trebuie să fie de minim 12 ore, fiind admiși admit la muncă cu condiția de a nu afecta orarul de studii al angajatului.

Legea din 1997 prevedea interzicerea angajării simplificate a pensionarilor. Această categorie de muncitori putea fi angajată doar pe bază de contract individual de muncă.

Potrivit legii, autoritățile publice centrale și locale nu pot avea statut de angajatori. Conform art. 3 al legii, contractul de muncă simplificat este de formă tipizată conform anexei din lege. Totuși, nu este obligatorie forma scrisă, se admite înțelegerea verbală care, de fapt, și este cea mai des utilizată. La început în lege era stipulat că forma scrisă era obligatorie [8] la angajarea pentru mai multe zile cu indicarea expresă a efectuării remunerării. Ulterior această obligație a fost anulată. Experții recomandă forma scrisă conform modelului tipizat, pentru că astfel se garantează angajatului înregistrarea contractului, angajatorul va putea beneficia de prevederile art. 201-203 ale Codului Muncii, iar pentru ambele părți va servi ca probă în cazul unor eventuale contradicții.

Datele contractului de muncă tipizat conform anexei și datele din notificare cuprind următoarea informație: date de identificare ale angajatorului – numele adresa și codul fiscal ale angajatorului (întreprindere sau persoană fizică), datele persoanei responsabile de completarea notificării cu indicarea numelui și numărului de telefon, de obicei este chiar administratorul întreprinderii; datele de identificare ale angajatului – numele, adresa de reședință, codul fiscal și codul social; tipul muncii – agricultură, turism, ocazional; date despre munca prestată – ora începerii și finisării muncii, numărul de ore lucrate, locul desfășurării muncii; remunerația.

În cazul contractului tipizat este prevăzută și partea de autentificare, unde părțile se semnează la începutul lucrului și la finalizare, după primirea remunerației

Indiferent de forma contractului, condiția de bază a acestuia o constituie obligarea de notificare a organelor competente. Angajatorul este obligat, să informeze telefonic sau electronic Autoritățile Fiscale de primă instanță despre începerea lucrărilor. Prevederea dată a fost criticată cel mai dur deoarece inițial procedură ocupa foarte mult timp, iar în unele cazuri, precum muncile agricole sau turismul în zone ce nu aveau acoperire de rețea, făceau raportarea imposibilă.

Angajatorul este obligat să furnizeze următoarea informație: codul fiscal al angajatorului, numele lucrătorului, numărul de identificare fiscal, numărul de identificare a asigurării sociale, natura muncii prestate de angajat (după domeniul de activitate specificat în lege) și numărul de zile angajate, în total 19 capitole care urmează a fi completate. În cazul în care angajatul nu este cetățean ungar și beneficiază de prestații sociale din partea altui stat UE sau membru a convenției bilaterale cu Ungaria, angajatorul, el este obligat să informeze autoritatea fiscală de stat competentă concomitent cu notificarea angajării simplificate.

Informarea telefonică se face printr-o linie națională la un Call Centru specializat creat cu acest scop, la numărul de telefon 185. Serviciul național de telefonie pentru clienți înregistrează anunțul, conform prevederilor legale, și informează imediat angajatorul despre rezultatele înregistrării. Call Centru informează imediat Autoritățile Fiscale competente procesând datele cu caracter personal, în limita competențelor sale. Astfel, în mod operativ pot fi identificați solicitanții de angajare în calitate de zilieri care nu au achitat contribuțiile sociale sau angajatorii care au datorii la stat. Informația din Call Centre se păstrează în decurs de 5 ani.

Informarea electronică se face în baza art. 31 al. (2) al Legii Impozitării [9], modificare intrată în vigoare din 2006. Pentru a eficientiza modul de înregistrare au fost aprobate două instrucțiuni

privind completarea formularului electronic: Ghidul de Completare a fișei T1042E din 2010 - „Notificarea și completarea fișei electronice de notificare a datelor în baza legii LXXV din 2010 privind ocuparea forței de muncă simplificată” și Broșura din 2013 cu privire la regulile simplificate de angajare în baza legii LXXV 2010.

Pentru înregistrarea electronică a muncitorilor ocazionali este folosit un soft special care este actualizat în funcție de modificările legislative. Ultima versiune a fost actualizată la 07.05.2018.

Pentru executarea notificării electronice angajatorul completează fișa T1042E. Aceasta se completează în următoarele cazuri: a) apariția raportului de muncă ocazional; b) schimbarea sau modificarea datelor eronat introduse; c) înlocuirea persoanei (vine o altă persoană la lucru stabilit anterior); d) modificarea parametrilor timpului de muncă; e) anularea zilei de muncă din cauza stabilirii incapacității zilierului de a munci f) anularea zilei de muncă din cauza condițiilor climatice. Angajatorul completează zilnic formularele, iar pentru a înlesni activitatea el poate să bifeze rubrica „U”, pentru angajații noi și „T” pentru angajații care au fost incluși în notificările anterioare. Angajatorul poate crea și salva machete de completare, care vor cuprinde până la 18 rubrici din cele 19. Aceste machete pot fi salvate ca copii în număr total de 999. În așa mod, a fost optimizat timpul completării formularului, indiferent de faptul dacă angajatorul e nou sau anterior.

Inițial în 2010, era prevăzută și notificarea autorităților competente prin SMS. Pe parcursul primului an al legii, 99.8 % din notificări au fost efectuate pe cale electronică, și doar 129 de notificări din 120.400 de contracte au fost efectuate telefonic. Din acest considerent, în anul 2012 a fost exclusă prevederea ce ținea de notificarea prin SMS, dat fiind faptul că acestea ar fi avut o pondere și mai mică, iar costul pentru a iniția și a menține acest soft ar fi costat de sute de milioane de HUF, lucru inutil și ineficient [10].

De menționat că, indiferent de faptul dacă munca și datele se repetă, angajatorul este obligat să raporteze zilnic, chiar și pentru angajările de două sau mai multe zile lucrătoare consecutive. Și în cazul în care notificarea nu a fost efectuată corect (conținut, termen ș. a.) raportul de muncă nu mai poate fi considerat simplificat, raport de muncă tipic - pe bază de contract individual de muncă.

Angajatorul are dreptul să revoce ori să modifice notificarea de angajare a zilierului în termen de două ore din momentul notificării de bază sau până la ora 8 în dimineața zilei următoare de muncă în cazul mai multor zile de muncă consecutive. În cazul nerespectării termenilor indicați angajatorul va fi obligat să efectueze plățile fiscal, indiferent de faptul dacă serviciul nu a fost prestat și zilierul nu a fost remunerat. Astfel, legiuitorul maghiar consideră că, atunci când raportul de muncă durează mai mult de două ore acesta poate fi considerat un raport de muncă consumat. Modificarea se face doar în decurs de 5 zile calendaristice din momentul notificării, printr-o adresare motivată la organele de Administrare Fiscală de nivelul I, cu motivarea pertinentă a erorilor admise.

Anularea sau modificarea notificării poate fi anunțat telefonic sau electronic, indiferent de modul în care a fost depusă notificarea inițială.

Angajatorul, înainte de începerea activității, trebuie să se asigure că angajatul este apt de muncă și poate să execute sarcinile stabilite. Această obligație este stabilită și de art. 6 și 51, al. 3 din Codul Muncii ungar, care prevăd: angajatorul trebuie să adapteze condițiile de muncă, ținând seama de schimbările de sănătate ale angajatului, să stabilească un program de lucru corect. Munca prestată trebuie să corespundă condițiilor fiziologice ale muncitorului. Aceste articole exclud obligațiile angajatorului prevăzute de Legea XCIII din 1993 cu privire la securitatea muncii și Decretul nr. 33/1998 (VI. 24.) cu privire la examinarea medicală a angajatului și opinia privind igiena profesională, personală și capacitatea de muncă. Cu toate acestea, în contextul unui accident de muncă cu un lucrător, se poate stabili răspunderea civilă a angajatorului, astfel încât este necesar să se acorde atenție cerinței de muncă în condiții de siguranță, care nu pune în pericol sănătatea angajatului.

Salariul zilnic, conform derogării de la legislația muncii, este stabilit în mărime minimă de 85 % din salariu minim pe economie pentru munca necalificată. Taxe și Impozite. Angajatorul achită taxa la angajarea zilierilor pentru muncile din domeniile: agricol și turistic (în sens pre-

văzut de lege) - 500 HUF (1,5 euro) pe zi; pentru zilierii care prestează munca ocazională - 1000 HUF (3,1 euro); pentru zilierii din domeniul cinematografic - 3000 HUF (9,3 euro).

Angajatorul nu este responsabil pentru plata contribuțiilor sociale, medicale, formare profesională. Dar este obligat să plătească taxele până la data de 12 a lunii următoare. În cazul în care angajatorul acumulează datorii mai mari de 300.000 HUF (928 euro), ca taxe pentru angajarea simplificată, acesta nu mai poate angaja zilieri până la achitarea completă a datoriilor față de stat.

Un moment important ține de faptul că taxa zilnică stabilită pentru angajarea zilierului este stabilită în mărime unică, indiferent de numărul de ore lucrate, ceea ce exclude posibilitatea eschivării de la plata taxelor. În fine, angajatorul este cointerestat să stabilească o remunerare mult mai mare, dat fiind faptul că taxele au fost deja achitate, indiferent de suma primită.

Angajatul are dreptul să primească un salariu minim mai mare în următoarele condiții: 15 % adaos în cazul în care lucrează cel puțin o oră în programul de noapte de la 22:00-06:00; 50 % adaos pentru orele lucrate supraprogram, peste 8 ore; 50 % adaos pentru lucru în zilele de duminică; 100 % adaos pentru zilele de duminică.

Angajatul este dator să achite contribuții de pensie, asigurarea medicală, de șomaj și plățile pentru impozitul pe venit personal. Dacă angajatul nu a achitat aceste contribuții, angajatorul nu are dreptul să-l angajeze. În Ungaria, este admisă angajarea zilierilor care nu au achitat contribuțiile sociale/medicale cu condiția că aceștia sunt asigurați în conformitate cu regulamentul UE privind coordonarea și punerea în aplicare a sistemelor de securitate socială sau într-un alt stat parte la Convențiile privind securitatea socială încheiate cu Ungaria. Zilierul străin va fi obligat să prezinte certificatul ce confirmă asigurarea sa socială în statul străin.

Remunerarea zilierului este considerată de lege ca venit sută la sută provenit din salariu. În cazul în care zilierul primește o remunerare în mărime de max. 87 % din salariul minim pe economie, acesta nu are obligația să depună declarația fiscală, deoarece suma respectivă se încadrează în scutirea personală a angajatului, pentru care deja au fost achitate taxele. Dacă suma remunerării nete zilnice este mai mare de 87 % și numărul de zile lucrate pe lună depășesc valoarea de 87 % din salariul minim pe economie, acesta trebuie să depună declarație fiscală la Autoritatea Fiscală, despre impozitul pe venit pentru suma ce depășește scutirea personală. Excepție sunt doar zilierii din domeniul industriei cinematografice.

Conform prevederilor fiscale (art. 8 al. (1) Codul Fiscal Ungar [11]) rata impozitului pe venit este în mărime de 15 %, angajatul zilier fiind obligat să achite acest procent pentru veniturile depășite minus drepturile deduse (cheltuieli de cazare, fondurile private de pensionare și altele). Și angajatul zilier care este încadrat în câmpul muncii în bază de contract sau are alte surse de venit impozabil este obligat să depună declarația pe venit.

Angajatul achită contribuțiile sociale în mărime de: 1340 HUF (4,15 EUR)/zi pentru a cei din domeniul agricol și turistic, și 2740 HUF (8,48 EUR)/zi pentru acei ce prestează munca ocazională. Angajații menționați mai sus care au contracte sociale conform Regulamentului UE sau al unui stat parte a Convenției și care nu achită contribuțiile sociale nu pot beneficia de prestațiile sociale (dreptul la pensie, asistență de șomaj, asistență în caz de boală profesională sau accidente de muncă). Legea din 1997 prevedea că, pe perioada angajării simplificate ajutorul de șomaj era suspendat doar pentru zilele lucrate.

Legea prevede distribuția mijloacelor bănești percepute ca taxe (impozite) pentru angajarea simplificată. Astfel, 91,8% sunt distribuite la Fondul de Pensii, 1,4% - la Fondul de Asigurări de Sănătate și 6,8% - la Fondul Național pentru Ocuparea Forței de Muncă. Legea din 1997 prevedea un raport în mărime de, respectiv, 47%, 28%, 9%. Contractul simplificat de muncă este reglementat și de Codul Muncii (art. 201- 203).

Codul Muncii art. 203 CMU prevede următoarele derogări admise de legea zilierilor: stabilirea salariului minim, dreptul la majorarea salariului pe parcursul anului de muncă, obligația angajatorului de a notifica modificările cu privire la termenul de lucru și locul desfășurării acesteia, permisiunea de a lucra duminică, modul de acordare a concediilor plătite și neplătite, clauzele speciale – de mobilitate și transfer fiind interzise; obligațiile angajatorului de a prezenta fișa postului și certificatul care atestă capacitatea angajatului. Aceste derogări se referă la respectarea procedurilor de notificare, începere și încheiere a raportului de muncă, precum și aplicarea clau-

zelor speciale sau cu executare în timp (concediile) care nu pot fi aplicabile zilierilor. Includerea expresă a derogărilor de la norma generală în Codul Muncii sunt efectuate pentru încadrarea legii în prevederile Directivei 1999/70/CE [12] privind Acordul-Cadru cu privire la munca pe durată determinată. Directiva este instituită pentru a egala drepturile salariaților angajați pe perioadă determinată și nedeterminată. Sunt admise derogări de la Directivă doar în condițiile în care executarea acestora este motivată de perioada de executare ce depășește perioada de angajare. Codul Muncii prevede, de asemenea, interzicerea angajării simplificate a persoanelor care au lucrat în calitate de salariați, precum și aplicarea termenului de probă pentru muncitorii zilieri.

Legea prevede necesitatea conformității acesteia cu Regulamentul CE 883/2004 [13] din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și Regulamentul CE 987/2009 [14] din 16.09.2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială. Regulamentul 883/2004 art. 5 al (b) stabilește „asimilarea prestațiilor, veniturilor, faptelor sau evenimentelor. În cazul în care, în temeiul legislației statului-membru competent, anumite fapte sau evenimente produc efecte juridice, statul-membru respectiv ia în considerare faptele sau evenimentele similare desfășurate în oricare alt stat-membru, ca și cum ar fi avut loc pe teritoriul său” și, respective, art. 10 „prevenirea cumulului de prestații. Cu excepția cazului în care se prevede altfel, prezentul regulament nici nu conferă, nici nu menține dreptul de a beneficia de mai multe prestații de același tip, pentru aceeași perioadă de asigurare obligatorie”. Aceste prevederi se răsfrâng asupra resortisanților, cetățenilor străini și permit evitarea dublei prestații și obligații sociale.

Pentru prima jumătate a anului 2018 în Ungaria au fost angajați 631 mii zilieri cu 11 milioane zile lucrate (aprox. 18 zile lucrate de fiecare zilier). În primul semestru al anului 2017 au fost angajați 590 mii zilieri cu 10 mln. zile lucrate iar în 2016 - 550 mii, cu mai puțin de 9 mln. zile lucrate. Se atestă o dinamică pozitivă în utilizarea muncii zilierilor cu o creștere de 10% anual. În 2018 au fost înregistrați 135.000 întreprinderi angajatoare de zilieri [15]. Pe lângă faptul utilizării tot mai sporite a angajării simplificate este important de menționat și existența încălcărilor depistate de către Inspekția Muncii. Totodată, numărul lor este în descreștere mult mai mare comparativ cu creșterea utilizării angajării simplificate.

În **concluzie**, legislația maghiară de reglementare a raporturilor juridice de muncă ocazională este una complexă și chiar foarte dezvoltată. Aceasta are un domeniu vast de aplicare și stabilește mecanisme complexe de utilizare a legii, dar și condiționarea acesteia. Consider că, prin acest mecanism legiuitorul maghiar a elaborat un cadru legal bun pentru a diminua munca neformală, fiind create oportunități reale pentru legalizarea acesteia.

BIBLIOGRAFIE

1. 1997. évi LXXIV. Törvény az alkalmi munkavállalói könyvvvel történő foglalkoztatásról és az ahhoz kapcsolódó közterhek egyszerűsített befizetéséről, A törvényt az Országgyűlés az 1997. július 15-i ülésnapján fogadta el. Időállapot: közlönyállapot (1997.VII. 24.).
2. 2010. évi LXXV. Törvény az egyszerűsített foglalkoztatásról ,29.09.2017 MHK Jogszabály szolgáltatás , nr. 15, 2017.01.01.
- 3.În: <https://www.hrportal.hu/c/alkalmi-munka-mar-nem-eri-meg-20100112.html>
4. În: <https://www.hrportal.hu/c/alkalmi-munkavallalas-a-fidesz-ujrairja-a-torvenyt-20100406.html>
5. În: <https://www.cvonline.hu/blog/2018/karriertanacsok/alkalmi-munka-2018-adozas-feltelekek-berezes/17527>
6. 2004. évi II. Törvény a mozgóképről *, Kihirdetve: 2004. I. 13, A jogszabály mai napon (2019.02.13.) hatályos állapota.
7. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, Kihirdetve: 2012. I. 6, A jogszabály mai napon (2019.02.13.) hatályos állapota.
8. În: <https://www.hrportal.hu/hr/tul-bonyolult-lelt-az-egyszerusitett-foglalkoztat-as-20100409.html>
9. 2003. évi XCII. Törvény az adózás rendjéről, A törvényt az Országgyűlés a 2003. november 10-I ülésnapján fogadta el, Időállapot: közlönyállapot (2003.XI.14.).

10. În: <https://www.hrportal.hu/c/sms-ben-nem-lehet-bejelenteni-az-egyszerusitett-foglalkoztatast-20101129.html>

11. 1995. évi CXVII. Törvény a személyi jövedelemadóról, Kihirdetve: 1995. XII. 22, A jogszabály mai napon (2019.02.13.) hatályos állapot.

12. Directiva 1999/70/CE a Consiliului privind Acordul-Cadru cu privire la munca pe durată determinată încheiată între CES, UNICE, și CEEP, din 28 iunie 1999 publicată în JURNALUL OFICIAL AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE, nr. L 175/43 din 10.07.1999.

13. REGULAMENTUL (CE) NR. 883/2004 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI din 29 aprilie 2004, privind coordonarea sistemelor de securitate socială, Text cu relevanță pentru SEE și pentru Elveția, JO L 166, 30.4.2004, p. 1-92.

14. REGULAMENTUL (CE) NR. 987/2009 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, Text cu relevanță pentru SEE și Elveția. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr L 284/1 din 30.10.2009, pag. 1-42.

15. În: https://www.google.com/url?q=https://www.hrportal.hu/hr/megugrott-a-kereslet-az-alkalmi-es-idenymunkara20180817.html&sa=U&ved=0ahUKEwjRemMsYTfAhVH_KQKHbjEDZkQFggLMAI&client=internal-uds-cse&cx=012148946334507196615:e75pay3u3hk&usg=AOvVaw2XwFQpXGoEgIPQlGYv9u1k

REFLECȚII DOCTRINARE PRIVIND ÎNCETAREA CONTRACTULUI INDIVIDUAL DE MUNCĂ

Ruslan IANCIU,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The termination of the individual labor contract is a particularly complicated legal procedure, so knowing it at the doctrinal level is important, because it determines the multiplicity of opinions and visions which in the complex allow to become more thoroughly acquainted with the specificity of such a legal institution of labor law .

Keywords: *individual employment contract, employee, legislation, doctrine.*

Abordarea instituției juridice de încetare a contractului individual de muncă, la nivel doctrinar, constituie până în prezent o provocare pentru cercetătorii din domeniu, deoarece unii dintre autori găsesc totuși că o asemenea instituție poate fi privită și, respectiv, tratată din mai multe puncte de vedere. Prin urmare, având ca temei un asemenea reper, găsim că reflecția opiniilor doctrinare, în special a celor exprimate la nivel internațional, vor trezi interesul cercetătorilor asupra studiilor și opiniilor, pe care doctrinarii de nivel internațional le-au oferit cu prilejul studierii instituției fundamentale a dreptului muncii ce vizează încetarea contractului individual de muncă.

Astfel, doctrina de specialitate de nivel internațional, în cele ce vizează încetarea contractului individual de muncă, constatăm că s-a găsit a fi una deosebit de relevantă prin faptul propunerii publicului, a unor studii și cercetări concludente în cele ce vizează atât modalitățile de încetare a contractului individual de muncă, model reglementat de prevederile legislației muncii a diferitelor state, cât și opinii și concepte doctrinare pe marginea acestui subiect. Un prim autor, studiile și cercetările căruia le-am găsit utile în prezentarea aspectelor de cercetare a conceptului de încetare a contractului individual de muncă, îl prezintă studiile profesorul român Alexandru Țiclea.

O primă idee a autorului menționat, asupra căreia atragem atenția, o constituie împărtășirea ideii susținute de către doctrinarii români în anul 1978, ce vizează premisa legalității încetării contractului individual de muncă și, aceasta fiind exprimată prin susținerea argumentului, care relevă faptul potrivit căruia „expresia cea mai elocventă a stabilității în muncă, garanție a apărării intereselor salariaților, o constituie, fără îndoială, reglementarea prin lege a condițiilor în care poate avea loc încetarea raporturilor juridice de muncă” [1, p. 684]. Tot în acest sens, autorul s-a alăturat iarăși opiniei autorilor români, aceasta fiind relatată în perioada socialismului și aceasta fiind exprimată, prin configurarea următorului argument, care relevă faptul, că „acționează, așadar, principiul legalității; modurile și cazurile în care poate interveni, motivele, condițiile, procedura, efectele și controlul său, precum și răspunderea părților sunt reglementate larg în lege” [1, p. 684].

Din cele relatate, observăm că autorul, prin susținerea opiniei colegilor săi de breaslă, chiar și în prezent, este adeptul ideii că încetarea contractului individual de muncă, este o prerogativă a părților, care poate fi realizată de acestea doar în condițiile stabilite de legislația muncii, atrăgând în acest sens atenția asupra excepțiilor de la asemenea regulă, stabilind că „sunt cazuri în care raportul juridic de muncă nu mai poate continua din motive independente de voința celor două părți ale sale (angajator-salariat)” [1, p. 684].

Asemenea idee este împărtășită de către unii autori ai doctrinei dreptului muncii românesc, care în situația inexistenței voinței părților asupra acțiunii contractului individual de muncă, au relatat că asemenea modalitate se înfățișează prin efectul legii sau altfel zis condiționează și influențează în mod direct acțiunea procedurii de încetare de drept a contractului individual de muncă [2, pp. 124-128]. Astfel, încetarea contractului individual de muncă este o modalitate de a

pune capăt unui raport juridic de muncă independent de voința părților contractante, în puterea și prin efectul legii, făcând imposibilă producerea efectelor contractului [3, p. 124].

În continuarea prezentării studiilor realizate de către autorul Alexandru Țiclea, relatăm că autorul a divizat modalitățile de încetare a contractului individual de muncă, conform Codului muncii românesc, astfel, în acest sens, autorul a pus în evidență prevederile art. 55 al Codului muncii al României, stabilind în acest sens că contractul individual de muncă poate înceta [1, p. 684]:

- de drept [1, p. 684];
- prin acordul părților [1, p. 684];
- ca urmare a voinței unilaterale a uneia dintre părți, prin concediere [1, p. 684] sau demisie [1, p. 684].

În opinia noastră, o asemenea abordare, oferită de către autorul vizat, este valoroasă prin faptul că analizând lucrarea acestuia, am constatat că autorul a sprijinit asemenea abordare cu o varietate de explicații atât de ordin teoretic cât și cel legal, în cele ce vizează modalitățile de încetare a contractului individual de muncă, reglementate de către legiuitorul român prin textul de lege menționat.

Un alt autor de prestigiu al doctrinei dreptului muncii românesc, cercetările căruia s-au găsit a fi răsfrânse și asupra problematicii încetării contractului individual de muncă, este Ion Trăian Ștefănescu. În comparație cu studiile realizate de către Alexandru Țiclea, autorul I. T. Ștefănescu a abordat în totalitate încetarea contractului individual de muncă, prin prisma spectrului cadrului legal, neprezentând în acest sens careva aspecte teoretice în cele ce vizează încetarea unui asemenea contract, dar găsim că prin modul abordării cadrului legal autorul a propus publicului, în special celui preocupat de gestionarea relațiilor contractuale de muncă, argumente și răspunsuri la întrebările de perfectare a procedurii de încetare propriu-zisă a unui asemenea contract.

În sensul definirii încetării contractului individual de muncă, prin modalitatea de drept, autorul vizat a susținut că „contractul individual de muncă încetează de drept, adică în puterea și prin efectul legii, atunci când a intervenit o anumită cauză (un fapt, un act juridic) stabilită expres de normele de drept care face imposibilă, în mod permanent, producerea, în continuare, a efectelor contractului respectiv“ [4, p. 330].

În cele ce vizează încetarea contractului individual de muncă, prin acordul părților, autorul român, prin prisma art. 55 din Codul muncii al României, a susținut că, potrivit art. 55, lit. b din Codul muncii, contractul individual de muncă poate înceta prin acordul părților, care consimt deci că, de la momentul realizării acordului lor sau de la o anumită dată ulterioară – să nu continue raporturile lor de muncă stabilite anterior (mutuus dissensus) [4, p. 336]. În cele ce vizează încetarea contractului individual de muncă prin voința unei părți a contractului de muncă, I. T. Ștefănescu a abordat posibilitatea angajatorului de a concedia salariatul, prin intermediul normelor internaționale, acordând o atenție sporită Convențiilor Organizației Internaționale a Muncii și recomandărilor acesteia, aducând prin posibilitățile și garanțiile acordate salariaților critici legislației muncii române [4, pp. 337-339].

Cu privire la posibilitatea salariatului în cele ce vizează desfacerea contractului individual de muncă, relatăm că autorul menționat a pus în discuție o problemă deosebit de fluentă în cele ce vizează posibilitățile părților, evidențiind că salariatul în asemenea situație juridică, iarăși este lezat și, respective, limitat prin puterea legii. Explicația unei asemenea constatări, potrivit autorului, se explică prin faptul că incidența actelor juridice unilaterale ale angajatorului și, respectiv, ale salariatului asupra executării și încetării contractului individual de muncă este diferită substanțial. Legea nu-i permite salariatului să modifice printr-un act juridic unilateral clauzele esențiale ale contractului individual de muncă (locul muncii, felul muncii ș. a) [4, p. 396]. Dimpotrivă - este adevărat, excepțional – angajatorul poate să modifice prin actul său unilateral clauzele esențiale ale contractului individual de muncă, în condițiile restrictive impuse de art. 42-48 din Codul muncii [4, p. 396-397]. În încheierea argumentelor sale la acest subiect, autorul a conchis, prin concluzia, potrivit căreia „rezultă că, din acest punct de vedere, poziția părților este inegală, fiind defavorabilă salariatului“ [4, p. 397].

Din cele relatate de autor, menționăm că susținem ideea acestuia, pentru că într-o aseme-

nea situație iarăși se observă că angajatorul este asigurat din punct de vedere juridic, salariatul neavând careva argumente decât cele superficiale după părerea noastră, dar ele fiind de natura drepturilor fundamentale, includerea acestora în ramura dreptului muncii nefiind a fi completată cu alte drepturi mai complexe.

Continuând prezentarea, cercetărilor doctrinare pe marginea subiectului încetării contractului individual de muncă, relatăm că un alt autor de anvergură al doctrinei de specialitate românești este Nicolae Voiculescu. În sensul explicării menirii și importanței din punct de vedere juridic, a instituției încetării contractului individual de muncă, autorul vizat a propus câteva idei de substanță care, în opinia noastră, în mod reușit explică noțiunea și menirea procedurii de încetare a contractului individual de muncă. Așadar, autorul susține „încetarea contractului individual de muncă reprezintă termenul generic, în timp ce concedierea reprezintă încetarea contractului individual de muncă din inițiativa angajatorului” [5, p. 64]. Tot în această ordine de idei, autorul a stabilit locul înfățișării unei asemenea proceduri juridice asupra contractului individual de muncă. În acest sens autorul a subliniat că „încetarea contractului individual de muncă se realizează, atunci când nu are loc de drept, printr-un act juridic, fie unilateral, fie bilateral, deci printr-o manifestare de voință prin care se urmărește stingerea unor efecte juridice” [5, p. 64].

Având în considerare opiniile profesorului Nicolae Voiculescu, apreciem că chiar și fiind relateate de către doctrinar în anul 2003, acestea rămân valabile și în prezent, neschimbându-și semnificația și, respective, menirea acțiunii juridice, a deciziei subiecților de a pune capăt acțiunii contractului individual de muncă.

Un următor autor, care la fel ca și pleiada de autori menționați, a atras atenția în lucrarea sa asupra încetării contractului individual de muncă, este Vasile Val Popa. În lucrarea sa, există o formulare, după părerea noastră, deosebit de importantă a argumentării din punct de vedere juridic, a prezenței instituției încetării contractului individual de muncă, în cadrul raporturilor juridice de muncă. Formularea despre care am menționat, este prezentată ca „...încetarea contractului individual de muncă - instituție fundamentală a dreptului la muncă” [6, p. 114].

Mai mult ca atât, autorul a utilizat o asemenea formulare în calitate de titulatură a unui compartiment al lucrării sale, tratând în conținutul acestuia principiile fundamentale ale drepturilor omului, în corolar cu cele izvorâte suplimentar din dreptul muncii, ca urmare a încheierii contractului individual de muncă de către persoană cu o anumită unitate economică. Cu siguranță, o asemenea abordare se este una deosebit de valoroasă, prin faptul că aceasta este influențată de drepturile menționate, care sunt relevante atât în faza încheierii, cât și în cea a procedurii de desfacere, încetare a unui asemenea contract, ultima procedura, în sensul celor relateate, fiind cârmuită de posibilitățile de utilizare a volumului de drepturi și libertăți acordate, în mod special salariaților, cât și nelipsite fiind drepturile angajatorului, ca aspect corelativ al unei asemenea relații juridice.

Cu privire la noțiunea de încetare a contractului individual de muncă, autorul Vasile Val Popa a relatat că atât în literatura de specialitate cât și jurisprudența utilizează termeni diferiți, prin care sunt desemnate modurile în care ia sfârșit un contract de muncă [6, p. 116]. Prin urmare, alături de termenii de încetare și „desfacere” sunt folosiți și alți termeni: reziliere, denunțare, demisie [6, p. 116]. În încheierea ideii privind terminologia utilizată întru desemnarea încetării contractului individual de muncă, autorul a conchis asupra faptului că toți termenii desemnează același efect juridic – stingerea raportului juridic de muncă - dar fiecare dintre ei are o semnificație deosebită [6, p. 116]. Pe această cale, relatăm că susținem ideea doctrinarului, deoarece încetarea este un termen global, utilizat în cadrul relațiilor juridice de muncă, în scopul desemnării căii de încetare a acțiunii contractului individual de muncă, pe când demisia sau concedierea salariatului constituie modalități de desfacere a contractului individual de muncă.

Încetarea contractului individual de muncă, la fel a fost tratată pe larg de către autorii Eufemia Vieriu și Dumitru Vieriu. Așadar, în cele ce vizează încetarea unui asemenea contract, autorii au stabilit, că această instituție constituie „una din cele mai importante probleme legate de cadrul reglementativ al contractului individual de muncă în legislația română care se referă la încetarea acestuia” [7, p. 120]. Prin urmare, în scopul desemnării caracterului problematic al

instituției încetării contractului individual de muncă, ca urmare a participării de către salariați și angajatori în calitate de părți la raporturi juridice de muncă, autorii vizați, au exteriorizat principiile, care stau la baza încetării contractului individual de muncă. Astfel, necesitățile sociale care impun reglementarea încetării contractului de muncă pot fi înțelese în baza principiilor care guvernează această instituție:

- libertatea muncii;
- stabilitatea în muncă;
- caracterul imperativ al dispozițiilor legale care reglementează încetarea contractului individual de muncă [8, p. 13].

Încetarea contractului individual de muncă este dominată de principiul legalității, modurile și cazurile în care poate înceta trebuie stipulate expres de lege [9, p. 33]. În această ordine de idei, autorii vizați au susținut că „normele legale în materia încetării contractului individual de muncă sunt imperative și de strictă interpretare, orice abatere de la litera legii ducând la nelegalitatea măsurii de desfacere a contractului” [7, p. 120]. La fel, în lucrarea lor autorii au analizat legislația românească a muncii, în scopul corespunderii prevederilor acesteia principiilor enumerate supra. În această ordine de idei, autorii Eufemia Vieriu și Dumitru Vieriu, și-au găsit împărtășirea ideii în opera vestiților doctrinari români de dreptul muncii Alexandru Athanasie și Claudia Ana Moarcăș, care au susținut că „reglementarea încetării contractului de muncă în legislația românească ilustrează în mod adecvat ideea garantării stabilității în muncă a salariaților, prin determinarea expresă în lege a condițiilor de fond și procedură după care are loc concedierea acestora” [10, p. 247].

Analizând ideile citate de către autorii Eufemia Vieriu și Dumitru Vieriu, exprimate în corolar cu cele propuse de către doctrinarii români de anvergură, găsim că asemenea idei, sunt deosebit de valabile și utile pentru publicul științific, precum și pentru practicieni, deoarece conținutul acestora explică și pune în evidență principalele momente necesare pentru a fi luate în considerare de către subiecții implicați în procedura de încetare propriu-zisă a contractului individual de muncă.

Continuând prezentarea studiilor pe tematica încetării contractului individual de muncă, observăm că în doctrina dreptului muncii al Federației Ruse prezenta tematică la fel este abordată pe larg. În acest sens, menționăm lucrarea *Dreptul muncii al Rusiei* (Трудовое право России) [11, p. 160-184]. Cu privire la definirea instituției încetării contractului individual de muncă, autorii susțin că „încetarea contractului de muncă constituie întreruperea legăturii de muncă, finisarea relațiilor de muncă a salariatului cu angajatorul” [11, p. 160].

În cele ce vizează temeiurile de încetare a contractului de muncă autorii susțin că „temeiuri pentru încetarea contractului de muncă pot fi cele mai diferite fapte juridice, dependente atât de persoana salariatului, cât și de persoana angajatorului, cât și, uneori, de persoanele care nu sunt părți ale contractului de muncă” [11, p. 160]. Din definiția propusă de către doctrinarii ruși, observăm că autorii au pus în discuție o întrebare pe care noi o considerăm oportună, în mod special, pentru reliefarea prezentului comunicat, care desemnează că încetarea contractului individual de muncă poate fi influențată de o terță persoană, care nu este parte a contractului individual de muncă.

În opinia noastră, o asemenea situație este deosebit de necesară de a fi cercetată, pentru că intervenția unei terțe persoane, în cadrul unui raport juridic de muncă, este condiționată întru prezența sa valabilă, din punct de vedere juridic necesită a fi imputernicită conform prevederilor legale de rigoare. În asemenea situație, găsim că implicația terțelor persoane, în scopul încetării contractului individual de muncă, necesită a fi tratată individual, luând în considerare specificul și cazurile reglementate de legislația muncii a aceluia stat.

Cu titlu de exemplu în tratarea prezentei probleme, menționăm că în Federația Rusă încetarea contractului de muncă, ca efect al implicației terțelor persoane, este reglementat exhaustiv de prevederile art. 83 Codul muncii al Federației Ruse [12]; în România în baza prevederilor art. 56 Codul muncii al României [13]; în Republica Moldova în baza prevederilor art. 82 Codul muncii al Republicii Moldova [14].

Având în vedere complexitatea juridică a instituției încetării contractului individual de mun-

că, doctrinarii ruși au propus în acest sens o clasificare a criteriilor, aplicabile situațiilor de încetare a unui asemenea contract, stabilind astfel că, temeiurile de încetare a contractului individual de muncă pot fi divizate după următoarele criterii [11, p. 160-162]:

1. *După felurile faptelor juridice, temeiurile se divizează în fapte și acțiuni.* La categoria faptelor juridice, autorii atribuie, de exemplu: expirarea termenului contractului de muncă; decesul salariatului sau angajatorului - persoană fizică; survenirea unor situații de forță majoră, prezența cărora face imposibilă continuarea relației de muncă. În cele ce vizează acțiunile juridice, autorii la categoria acestora raportează următoarele situații, exemplificate în cele ce urmează: refuzul salariatului de a continua munca în legătură cu transferul unității sau transferul său în legătură cu survenirea situațiilor reglementate de lege; încălcarea prevederilor legale privind încheierea contractului de muncă; inițiativa salariatului de a înceta contractul de muncă; lichidarea unității sau încetarea activității angajatorului persoană fizică; reducerea numărului sau a statelor de personal din unitate; constatarea faptului că salariatul nu corespunde funcției deținute sau muncii prestate; schimbarea proprietarului unității și etc.

2. *În baza exprimării voinței ca temei de încetare a contractului individual de muncă, aceste situații pot fi divizate în următoarele grupuri:* 1) prin acordul părților; 2) prin inițiativa salariatului; 3) prin inițiativa angajatorului; 4) prin inițiativa terțelor persoane, care nu sunt părți ale contractului individual de muncă; 5) prin inițiativa comună a salariatului, angajatorului și a terțelor persoane ce nu au calitatea de parte a contractului de muncă.

3. *După sfera de acțiune, a temeiului de încetare a contractului de muncă, se divizează în:* generale - stabilite pentru toate categoriile de salariați și, speciale - prevăzute doar pentru unii subiecți ai relațiilor de muncă, ca exemplu ar servi: situația reglementării relației de muncă cu conducătorul unității, situațiile în acest sens fiind cele ce vizează organizarea unității, insolabilitatea acesteia și alte chestiuni ce vizează răspunderea conducătorului ca subiect al relației de muncă.

4. *După modul de stabilire a temeiurilor de încetare a contractului de muncă, acestea pot fi divizate în trei grupuri:* 1) cele prevăzute în mod exclusiv de Codul muncii; 2) cele stabilite de legile federale; 3) cele prevăzute de contractele de muncă, încheiate cu unele categorii de salariați.

Din cele prezentate, ne rămâne doar să constatăm că ideile doctrinarilor ruși sunt deosebit de relevante și precise, fapt pentru care considerăm că doctrina de specialitate rusă oferă tălmăciri și răspunsuri în cele ce vizează problematica încetării contractului individual de muncă, deosebit de valoroase, finalitatea cărora ne permite să aducem lumină asupra unei asemenea instituții juridice a dreptului muncii.

Un alt autor din cadrul doctrinei de specialitate ruse, I. A. Kostean, a dedicat tematicii prezentului comunicat întreaga sa lucrare intitulând-o - „Încetarea contractului de muncă” (Прекращение трудового договора) [15]. Analizând lucrarea autorului, relatăm că modul de abordare a tematicii încetării contractului de muncă este una practico-normativă, excluse fiind careva abordări teoretice de concept sau măcar careva definiții, nu pot fi întâlnite în prezentul studiu, fiind o sursă de ghidare pentru practicienii dreptului muncii. O singură idee, care ne-a atras atenția o constituie aprecierea autorului privind acțiunea și, respectiv, scopul reglementării încetării contractului de muncă. Astfel, autorul consideră că „încetarea relațiilor de muncă se află în legătură directă cu încetarea contractului de muncă” [15, p. 6]. Asemenea situație este condiționată, de faptul că de la contractul de muncă, care, conform poziționării sale în teoria dreptului, este un fapt juridic, în pofida prezenței căruia se condiționează nașterea, modificarea și încetarea relațiilor de muncă [15, p. 6].

În cele relatate deja, menționăm că susținem ideea autorului, deoarece acțiunea salariatului de a se încadra în muncă sau, altfel zis, realizarea acestora prin interviuri și comunicări cu potențialii angajatori sunt, de fapt, fapte juridice, care odată fiind consimțite de părți, se exteriorizează în conținutul contractului de muncă, precedarea încheierii sale fiind faptele angajatorului și salariatului.

Finalizând prezentul articol, vom relata că literatura de specialitate de nivel internațional, este una deosebit de bogată, fapt care ne-a impresionat și, totodată, luând în considerare regulile privind aspectele volumatice, stabilite pentru prezentul articol, ne-a întristat fiind limitați în prezentarea varietății de cercetări realizate de către doctrinarii internaționali.

BIBLIOGRAFIE

1. Cu privire la rolul reglementărilor legale în asigurarea stabilității în muncă, raportate la încetarea contractului de muncă. A se vedea: Sanda Ghimpu, Ion Trăian Ștefănescu, Șerban Beli-grădeanu, Gheorghe Mohanu, *Dreptul muncii, Tratat*, vol. 1, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1978, p. 351-357; Dumitru Macovei, *Încetarea contractului individual de muncă*, Ed. Junimea, Iași, 1981, p. 24-25. În: Alexandru Țiclea. *Tratat de dreptul muncii. Legislație. Doctrină. Jurisprudență*. Ediția a VI-a, revizuită și adăugită. București. Universul Juridic, 2012, p. 684.
2. Pentru dezvoltări, a se vedea: Romulus Gidro. *Dreptul muncii*, Ed. Universul Juridic. București, 2013. p. 124-128; Cosmin Cernat. *Dreptul muncii: curs universitar*. Ed. a 5-a, revăzută și adăugită. București: Universul Juridic, 2014, p. 254-257.
3. Romulus Gidro. *Dreptul muncii*, Ed. Universul Juridic. București, 2013, p. 124.
4. Ion Trăian Ștefănescu. *Tratat de dreptul muncii*. Ed: Wolters Kluwer. București, 2007, p. 330.
5. Nicolae Voiculescu. *Dreptul muncii. Reglementări interne și comunitare*. Rosetti, București, 2003, p. 64.
6. Vasile Val Popa. *Dreptul muncii*. Editura All Beck, București, 2004, p. 114.
7. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu. *Dreptul muncii*. București, PRO Universitaria, 2010, p. 120.
8. Țichindelean Mărioara, *Încetarea contractului individual de muncă*. Editura Lumina Lex, București, 1999, p. 13.
9. Țundrea Luminița, *Legislația muncii și asistenței sociale - note de curs*, Editura Mitron, Timișoara, 2003, p. 33.
10. Alexandru Athanasiu, Claudia Ana Moarcăș. *Dreptul muncii. Muncitorul și legea*. Editura Oscar Print, București, 1999, p. 247.
11. М. В. Молодцов, С. Ю. Головина. *Трудовое право России. Учебник для вузов*. Москва: Издательство НОРМА, 2003, p. 160-184.
12. În: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/3cada1c48e0ead0990c871576b4bc7dc1ff19ab1/ (accesat la data de 02.10.2018).
13. În: http://www.avocat-dreptul-muncii.eu/codul_muncii_2018.php#7 (accesat la data de 02.10.2018).
14. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.
15. И. А. Костян-Прекращение трудового договора. 2-е издание: Издательство: МЦФЭР, Москва, 2006.

MODALITĂȚI DE ÎNFĂȚIȘARE JURIDICO-FORMALĂ REGLEMENTATE DE PREVEDERILE CODULUI MUNCII AL REPUBLICII MOLDOVA

Alexandru GAMUREAC,
doctorand, Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”

SUMMARY

Personnel policy is initially one of the most important acts from which to start all the regulations and actions that need to be taken in relation to the management of human capital at the unit level.

Keywords: *staff policy, employees, leader, management of human resources, employer, social peace.*

Oricare angajator, gestionând capitalul uman al unității, urmărește, ca regulă, o varietate de scopuri cele mai reprezentative rămânând totuși a fi cele ce vizează: obținerea profitului economic, sinergiei și corectitudinii îndeplinirii proceselor stabilite de procedurile și reglementările interne ale unității din partea personalului contractat și, în final, armoniei psihosociale continue în colectivul de muncă, pe care îl conduce. De-a lungul timpului, majoritatea managerilor, administratorilor sau, conform uzanțelor stabilite în Republica Moldova, directorilor, sau directorilor generali ai companiilor, se confruntă cu o problemă, găsim, stringentă, care se prezintă prin întrebarea: *cum să se organizeze mai eficient și în spiritul omenirii și păcii sociale relațiile juridice de muncă, ca acestea să aducă rezultate laudabile și satisfăcătoare din mai multe puncte de vedere participanților la raporturile juridice de muncă?*

Răspunsul la o asemenea întrebare, sinceri să fim, nu este unul simplu, deoarece acesta din cele ce va urma în continuare, va fi format din cercetarea și abordarea, pe alocuri complexă a unei varietăți de compartimente ce alcătuiesc și separat constituie un șir de științe distincte printre care se numără a fi, în principal: dreptul muncii, managementul general, managementul resurselor umane; psihologia și sociologia muncii și nelipsită pentru cercetarea noastră rămâne a fi totuși arta reflectată și intrată coerent în științele economice, ce vizează organizarea și planificarea muncii salariale. La prima vedere, s-ar părea că ideea menționată, este deosebit de încărcată și chiar, uneori, poate provoca nedumeriri, care se iscă cu prilejul includerii în rândul științelor juridice, cum ar fi cea de dreptul muncii și a altor științe cu caracter preponderent economic, dar confirmăm, că întru exteriorizarea tot mai solidă sau, altfel zis, pronunțată a unei asemenea întrebări, o atare abordare strategică se argumentează pe deplin.

Și totuși, ce este politica de personal al unității? De ce au fost scoase în evidență atâtea domenii de ordin juridic și economic?

Pentru Republica Moldova noțiunea de politică de personal al unității rămâne a fi totuși o noțiune nouă, în comparație cu situațiile create în cadrul Federației Ruse, al României etc.

Fiind menționată ca prima țară Federația Rusă, găsim că de la conceptele și viziunile incluse în aceasta vom și începe tâlmăcirea noțiunii de politică de personal al unității. Astfel, în opinia unui domen [1] de business rusesc, s-a menționat că: politica de personal sau altfel zis, politica de gestionare a personalului unității - constituie un concept de administrare a activităților la general [1]. Acesta constituie un complex de științe, care studiază o asemenea sferă: „om-om” [1]. În arealul studierii unor asemenea științe sunt incluse: a) noțiunea unității (organizației); b) administrarea; c) tehnologiile; d) drepturile; e) psihologiile; f) comunicarea și inter-relaționarea; g) modalitățile de influență asupra personalității; h) calificarea (aprecierea calității) muncii [1].

Așadar, din cele menționate observăm că, în opinia specialiștilor ruși, politica de personal al unității constituie un set de mecanisme sau, altfel zis, componente funcționale, care necesită a fi incluse și apoi organizate în mod sistemic întru organizarea, conform uzanțelor sau doleanțelor,

ca regulă, a conducerii unității economice, întru atingerea rezultatelor economice dorite și confortului psiho-emoțional, așteptat a fi instaurat în cadrul unității.

În sensul definirii găsim mai pronunțată menirea politicii de personal. Autoarea română Rodica Dragomiroiu [2, p. 5] a apreciat preocuparea conducerii organizației privind resursele umane necesită precizarea unor reguli de bază, a unor atitudini față de resursele umane pe baza cărora se adoptă deciziile. Acest ansamblu de reguli și atitudini constituie politica organizației în domeniul resurselor umane [2, p. 5]. O politică în domeniul resurselor umane corect formulată trebuie să țină seama de importanța personalului din cadrul organizației, de răspunderea care revine conducerii și de obiectivele generale ce trebuie îndeplinite [2, p. 5]. O politică eficientă în domeniul resurselor umane trebuie să cuprindă: a) integrarea managementului resurselor umane în managementul general al organizației; b) obținerea adeziunii întregului personal; c) acțiuni eficiente la toate nivelurile; d) crearea unui climat de angajare și de valorificare a potențialului fiecărui angajat; e) recunoașterea și motivarea personalului care obține rezultate performante; f) stimularea dorinței fiecărui angajat de îmbunătățire permanentă a propriei activități; g) antrenarea în procesul decizional a angajaților care demonstrează competența profesională [2, p. 5].

Luând în considerare ideile autoarei române, menționăm că ne raliem viziunii acesteia, deoarece găsim că aceasta i-a reușit să pună în evidență principalele elemente de care trebuie să țină cont oricare angajator, prin intermediul specialiștilor din cadrul compartimentului resurse umane al unității, întru crearea unei armonii organizaționale în cadrul unității conduse.

Așadar, în temeiul ideilor citate, ar apărea o altă întrebare: *cum angajatorul moldovean poate prezenta în mod juridico-formal și în corespundere cu prevederile Codului Muncii al RM?* Răspunsul la o asemenea întrebare este consfințit în prevederile art. 10, alin. (1), lit. e) din Codul Muncii al RM [3], care consacră că angajatorul este în drept să emită acte normative la nivelul unității. Astfel, fiind o instituție juridică a dreptului muncii, menită să asigure prezența caracterului creativ-normativ manifestat de către angajator asupra reglementării chestiunilor organizațional-interne care implică participățiunea muncii salarizate.

Din considerentele menționate, găsim că angajatorul moldovean, având la îndemână un asemenea instrument juridic, poate paliera, deosebit de reușit, politica de personal, incluzând-o în complexul totalității actelor juridice ale unității aplicabile raporturilor juridice de muncă, sub forma regulamentului. Reglementarea politicii de personal, la nivelul unității, prin forma actului recomandat anterior, găsim că ar propune angajatorului salariaților unității o claritate și un suport juridico-normativ intern solid. Claritatea politicii de personal, reflectată sub forma regulamentului, va fi condiționată prin faptul că forma regulamentului, care va fi emis de către angajator în scopul palierării politicii de personal, constituie o formă de înfățișare deosebit de reușită, deoarece acesta are la bază un conținut deosebit de solid. Soliditatea conținutului unui asemenea act se explică și prin faptul că acesta comportă un conținut deosebit de vast și explicit, care, la rândul său, este menit să ofere totalității subiecților asupra cărora se aplică o claritate și, cel mai important, un model de comportament, pe care cei chemați sunt obligați să-l respecte în cadrul unității, cu prilejul încheierii raporturilor juridice de muncă.

BIBLIOGRAFIE

1. În: <https://businessideas.com.ua/manage-finances/politika-upravleniya-personalom> (accesat la 10.03.2019).
2. Dragomiroiu Rodica. Managementul resurselor umane. Sinteză de curs-2016. Universitatea Spiru Haret. Disponibil și accesat pe adresa: https://se-b.spiruharet.ro/images/secretariat/2017-2018/programe_licenta/mng/sinteze/an_3_sem_1/sinteza_managementul_resurselor_umane.pdf p. 5 la data de 10.03.2019.
3. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.

UTILIZATION OF MORDERN COMMUNICATION SYSTEMS AND PUBLIC SERVICE MARKETING

Kaizer RAHMAN,
master in Business and Administration, London, United Kingdom

SUMMARY

In this research the author investigated the awareness of business managers in relation to advanced technology, their ability to understand the advantages of strategies such as mobile marketing. The purpose of current research was to understand how business organizations use Mobile Marketing to increase their efficiency. In today's business climate marketing practices are significantly dependent on the Internet. Until recently, this connection meant a one-way communication from the brand to the consumer. Now it has been transformed in to a participatory conversation, which takes advantage of the Internet characteristics to generate two-way, many-to-many, multimodal communications.

This research study emphasised the challenge for business managers to understand the future of business communication in the 21st century. This research focused on two different objectives, namely the way managers understand and use cutting edge technology to increase business efficiency and how understanding the latest technological innovations can help managers to better understand customers through interaction and engagement.

Keywords: *Electronic devices, new marketing strategy, free advertisement, promotions.*

In the 21st century marketing practices have experienced a rapid evolution and have been significantly altered by the advent of the Internet. While in the 1990s marketers used the Internet mainly as an advertising channel, nowadays the Internet has a broader significance, being perceived as a medium that offers multifarious ways of connecting with customers. In a definition Mobile marketing is a marketing process (Apps) with a mobile device, such as a smart phone, tablet and electronic devices. Mobile marketing provide consumers time and location sensitive, personalized information that promotes goods, offer new Apps, services and ideas.

Approximately 5 billion people use mobile phones and more than 90% are regular users of Internet. According to Baker [2], the majority of users read every message and email they receive right away, while a growing number of people also use their mobile phones to access the Internet.

In today's changing business context, managers need to long side marketers to develop new strategies of surviving in the market place and also in gaining competitive advantages. According Kapferer [14], one of the most important managerial decisions is creating a strong brand as a means of affecting a long-term impact. When trying to define a brand is not a name or a positioning statement, but that it is a promise towards customers, which the company needs to continually sustain. In today's world, where consumers have access to more information than ever before, some researchers argue that brands count less, while information counts more in their decision making process. However, others, as well as the author of this paper, believe that especially now brands become increasingly important. Kapferer (2008) also mentioned that at the same time, customers benefit from diminished search costs and reduced perceived economic, functional, psychological and social risk in regards to their purchase decisions. Business organisations are well advised to understand and use the latest technological advances such as mobile marketing to create such competitive advantages. Mobile marketing includes all marketing communication activities that use mobile devices such as mobile phones and tablets.

The combination of a new generation of smart mobile devices, high-speed connectivity and inexpensive flat rates make mobile marketing rapidly gain in importance.

The worldwide penetration rate for mobile phone connections has reached 70% and some

countries such as Germany or Italy already experience rates of over 100% as people have more than one mobile phone [13]. Moreover, smart phone sales grew by over 60% worldwide in 2011 and the research company Remarketer reported that already 23% of phones users in Western Europe access the Internet from their smartphone. Forecasts estimate that by 2020 mobile devices will become the main tool for Internet connections worldwide, thus taking over as the main channel for building customer-brand relationships.

Research indicates that harnessing the power of technology such as mobile marketing and branded apps may constitute a great opportunity for companies to build strong relationships with their customers. However, until recently, practitioners have mostly used mobile marketing as a new channel for traditional marketing tools like coupons, advertisement and incentives. One gap in mobile marketing research is particularly striking: so far, most research has focused on mobile marketing as merely a new channel for traditional marketing tools like couponing [15]. Many articles analyse show mobile marketing can be used for better-targeted marketing communications, especially in advertising and promotion. Meanwhile, it's much greater potential, especially in regards to building relationships with customers has been neglected. Therefore, the present research is aimed at analysing the role of business managers in understanding and applying such technological advances as mobile marketing and branded apps to build strong relationships with customers.

The research was focused on two main questions. Firstly, the way business manager's use advanced technology such as mobile marketing to communicate with their customers within the present and future business trends. A second objective is to investigate how managers use such technology in strategic decision-making. The following research questions are addressed:

1. How should organisations understand and use cutting edge technology to increase business efficiency?
2. In what ways understanding the latest technological innovations help business owners to better understand customers through interaction, engagement and how it's related with public administration.

The purpose of this research is to develop a theoretical framework on how business managers understand and build relationships between consumers and brands by using new tools such as mobile marketing. Given the purpose of the research and the background of the research problem, the author adopted an exploratory approach. According to Collins & Hussey [5], this is typical for studies, which are characterized by lack or very limited previous research. Thus, the author aims to improve the mobile marketing knowledge by understanding the impact branded apps have on the customer-brand relationship. Consequently, this research lays the foundation for future research. The author chooses to focus on branded apps as these are seen as being especially suitable for building relationships. Huang [12] also stated that in the mobile channel pull marketing is replacing the traditional push approach and thus empowers customers. Within this new direction, branded apps play a major role in generating customer engagement and interaction. Combined with the explosive spread of smart phones, branded apps have become increasingly popular in mobile marketing practice.

Firstly the current mobile marketing practices will be analysed to see the brand's perspective. Hereby, a typology of branded apps will be developed and forms of communication identified. Secondly, based on these findings, the customers' behaviour and attitudes towards branded app usage will be examined and its impact on the customer-brand relationship will be analysed.

Furthermore, by contributing to the mobile marketing theory, this research will also provide benefits for marketers. The lack of consistent theory and models, combined with little practical experience, makes many practitioners reluctant to employ mobile marketing as a new communication channel.

Authors like Leppaniemi [15] also suggest that the wide gaps in mobile marketing research are the reason for the failure of many mobile marketing initiatives. Therefore, this research will also serve as a basis for brand managers to understand mobile marketing as a new communication tool and help them to implement a successful mobile marketing strategy to strengthen their brand's relationship with its customers.

Nowadays, globalization has made it harder for companies to stay competitive; as it, along with the high speed of technological development, has increased the pace of product imitations. This phenomenon is even more accelerated by the evolution of the Internet, which has significantly altered marketing practices. Thus, experiencing a shortened product life cycle, companies need to find an additional aspect that attracts customers, other than only product superiority itself. In this quest of gaining competitive advantages, a company has a limited number of options that provide it with long-term dominance. Among these, an advantage with a somewhat longer time-span is constituted by consumer orientation and a strong brand [14].

The concept of customer orientation leads to the relationship-marketing paradigm, which is seen as a crucial element that companies should use in order to cope with the turbulences and complexity of today's business environment. As defined by Hougaard & Bjerre [11], relationship marketing is "company behaviour with the purpose of establishing, maintaining and developing competitive and profitable customer relationships to the benefit of both parties". This rather broad definition of relationship marketing was chosen.

Since, the customer-brand relationship is seen as a prerequisite for brand survival, revolving around customer confidence and brand loyalty. Customer's trust and commitment together enhance productivity, efficiency and effectiveness, as in this combination more cooperation from the partners of the relationship is ensured. Moreover, a strong customer-brand relationship will enable the brand to charge a price premium due to the added value perceived by customers. Consequently, this leads to a financial boost and also ensures a top market position for the company. This implies a long-term strategy that considers loyalty and repeats business as the basis of sustainable growth. Even though the focus of this research is on how customer-brand relationships are built, and thus it is merely touching upon both participants' goals, it is important to keep in mind that for many companies this relationship is still mainly a means for gaining financial benefits.

From the customer's perspective, the gain is in the added value. As Phipps [18] suggests, the brand is a supra-product, supposed to add value to the customer by promoting interactivity through the means of a tighter collaboration between the customer and the brand. Furthermore, Kapferer [14] reinforces this idea by stating that a brand name and its symbol contain all the meanings created by customers' experiences with the company, its products, its stores, its communications and employees. In addition, customers also perceive a diminished economical, functional, psychological and social risk when trusting the brand and deepening the relationship [14]. Therefore, it can be concluded that branding has a relationship-building role, leading to a win-win situation for both the company and the customer. Traditionally, in offline marketing, two tools have been dominant in the brands' quest of building strong long-term relationships: promotion and customer relationship management. This traditional approach to building a strong relationship between a brand and its customer is depicted in figure 1. This new framework will be further discussed in the following and subsequently adapted to the emergence of new contexts. It thus acts as a basis and guide for tracing the development of the customer-brand relationship.

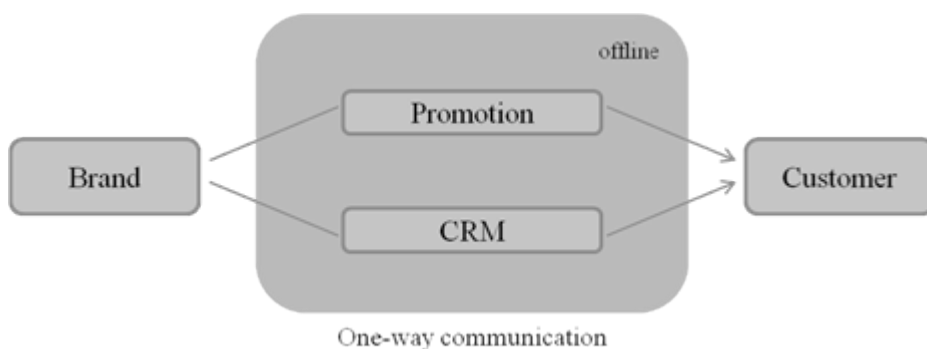


Figure 1. Customer-brand relationship frameworks for traditional marketing.

Additionally, many brands seem to fail in successfully implementing CRM (Fournier et al., 1998; Greenberg, 2009) due to a number of technological, cultural and structural reasons [1]. Two main problems can be identified. Firstly, a common mistake made by companies, is to view their CRM efforts as an IT project, thereby implying poor attention to the human factor. Consequently, many brands see CRM rather as a way of raising profits than as a way of adding value to customers' experience. Secondly, the lack of a common understanding of the concept itself surfaced as another issue in Payne and Frow's [17] interviews with different managers. The views on what CRM comprises ranged from direct mail or loyalty card schemes to a database or help centre, which eventually leads to its fragmented implementation within the company. Taking both of these challenges together, CRM should be understood as the essence of a strategic vision known throughout the company and applied in an integrated manner (i.e. integrating processes, people, operations and marketing capabilities) to create shareholder value; this comes in opposition to the narrow and tactical approach as presented in figure 2.

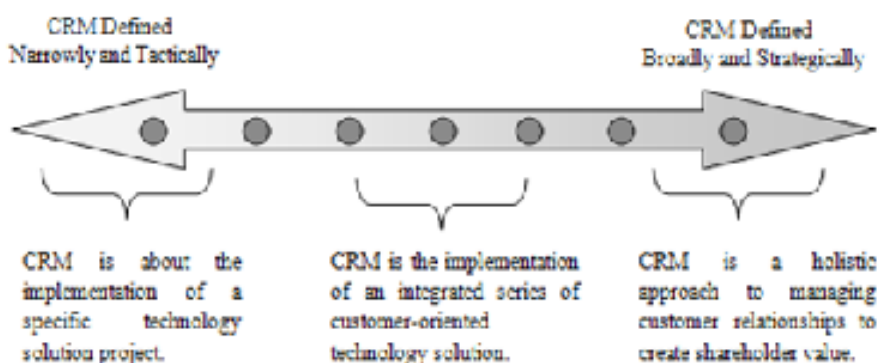


Figure 2. The CRM Continuum (Payne & Frow, 2005) [17].

It is obvious that while promotion and CRM are much used tools for building relationships, they present a range of challenges. Especially from the customer's perspective, they lack the possibility of a real two-way dialogue. The brand is the more powerful partner in the relationship, pushing its messages at the customer. However, with the emergence of Web 2.0, the customer-brand relationship has been taken into a new context and the recommendations mentioned above became more easily and more often implemented.

It can be concluded from the characteristics of mobile marketing that it brings new possibilities of communication and thus changes the relationship between consumers and brands. As argued earlier, one tool for building relationships is promotion. While traditionally promotion consumers compared to other relationship building efforts have often perceived activities of a brand as less attractive, they have become more popular in the mobile marketing context. However, as Leppaniemi [16] argue, only advertising, sales promotion and direct marketing can be discussed in the mobile marketing context, while public relations and personal selling are not suitable for this channel.

Yet, it seems that with branded apps emerging as a new communication tool of mobile marketing, the focus of marketers' efforts is now back on the customers and their preferred way of communication: two-way, conversational discourses. The possibilities for communication through branded apps are much higher than through the first generation of mobile marketing tools. Hence, the changes that were brought by the evolution of the Internet in marketing practice should be even more accelerated by the emergence of branded apps. In this line of thought, the conceptual framework can be adapted once again to fit this new context of branded apps. This framework depicts that, as has been previously suggested, branded apps are the ideal tools for empowering customers and providing a truly two-way communication between them and the brand. In addition, as mobile marketing is considered a further development of Internet marketing, it is well suited for employing the new communication tools discussed in the Internet context, namely one-to-one marketing, customer engagement and customer advocacy.

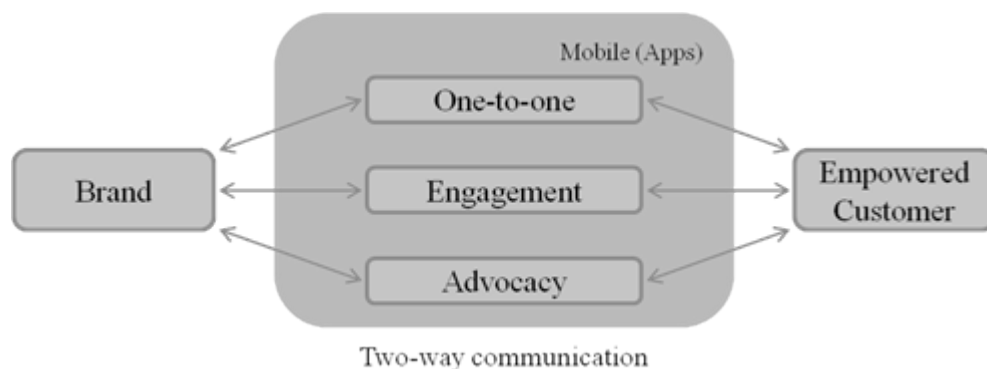


Figure 3. Customer-brand relationship frameworks for mobile marketing (branded apps).

Therefore, it seems relevant to look in-depth at the conceptual framework of the customer-brand relationship when applied to branded apps. Hereby, the developed conceptual framework will serve as a theoretical basis for exploring the mobile customer-brand relationship. Firstly, this includes testing whether and in which form the conceptual framework applies to the findings generated by the empirical data. Furthermore, the data is used to refine and develop the model further by adding new ways of communication between the brand and its customers. In mobile marketing it is all about presenting the advertisement or the reason of marketing to customers. A commercial in television is 30 sec or something more but in mobile marketing managers are using it different ways. O2 are promoting their products via Facebook, twitter, LinkedIn, Instagram or particular apps, which is a unique way to show customers about the quality and the type of products. Customers picked this new way of promoting products because they can analyze, get more information about it or even ask someone in these social networks about it, which is magnificent.

Within this new direction, branded apps play a major role in generating customer engagement and interaction. Combined with the explosive spread of smart phones, branded apps have become increasingly popular in mobile marketing practice. Mobile marketing is using social media systems for the sake of business growth while at the same time, attracting more customers. Making advertisements according to the client's demands and then putting them on the social media is an art. To make a video and put it on YouTube and then make it viral is another form of art. The same way Facebook and twitter channels are helping to promote products and services through mobile marketing. It is cheap, cost effective and it attracts vast audience. This success is conditioned by a strong social media administration. Indeed the administration of social media is stronger than any other means of advertisement. Social media is a part of everybody's modern lives. Millions of people search their products through online search. Through Facebook people share feedback. With twitter's help, people can announce the most important events of their lives. All social media create an interest and they also destroy reputations of products within hours. Online information gives businesses an opportunity to rapidly plan strategies for future improvements. Online customers' feedback and activity gives businesses a chance to develop products and services, which they really need. Online marketing especially mobile marketing shows an insight in to customers' lives.

Mobile marketing helps businesses to expand their market and target their audience cheaply. It is an invaluable business opportunity for companies, app developers. At the same time customers can get what they want in a short period of time with bigger benefits. U.K as country is a little bit behind in introducing the new technologies. The British government needs to improve technology to make online buying and selling, mobile marketing and other means of advertisement online to help businesses to succeed. In doing so it also helps to improve the economy. If any business wants to survive in today's market it needs to adopt mobile marketing sooner rather than latter. The best example is HMV who couldn't understand the value of online music. The consequence was that they suffered severely in business. Mobile marketing can only be beneficial if the business customer service is effective.

Many companies and firms around the world are implementing mobile marketing. For exam-

ple, Apple using their 67% promotions via mobile marketing, they have their own unique application name 'Apple Store' in their products example iPhone, iPod, MacBook and those apps have the entire list of product and price. Those apps also send commercials to Apple products users and always promote new devices to consumers, which is a spectacular management strategy. In this scenario, a business manager needs to be very efficient in understanding the product and matching it with right advertisement. This approach will help managers and their sales staff to serve the customers efficiently. Managers' role is very important because they are on the other and important side of the business where they have to deliver the products and services, which are being advertised.

Many banks in the UK are using mobile marketing to stay in touch with their customer's example, SMS banking. Looking forward, the future of mobile marketing looks promising. In near future it will be the complementary source of advertisement for the businesses rather than an alternative. Mobile marketing, in conjunction with other marketing and business strategies is beneficial to the business if the product or service is delivered on time.

Mobile marketing is growing rapidly in the business world. Right now only some big companies are using these technologies but the future is promising. There are few recommendations which author suggested improving the business through mobile marketing according to the management point of view.

- Managers should be careful when customising the message for their customers.
- It should be sent to the accurate target audience. Companies should never send same message to all the customers.
- Communication through mobile marketing should be short and direct with the customers.
- Customer and management relationship can only be beneficial, if after advertising the product and service the management can deliver it efficiently as well.
- Customers are normally very attached to their handsets. Smart phones are a part of customers' life. If management can establish two-way communications it will create very sound relationship with customers.
- Customer's response on mobile marketing is higher than the normal advertising. Managers and their staff need to be updated with prices and promotions.
- Managers should be careful about the mobile marketing because it can back fire if not delivered to the customers.
- For the business point of view companies should consider what management in stores are suggesting. They will never promote anything which management thinks is not possible to deliver with the current staff and resources.

BIBLIOGRAPHY

1. Askool, S. & Nakata, K. [2011] A conceptual model for acceptance of social CRM systems based on a scoping study. *AI & Society: Journal of knowledge, culture and communication*, 26(3), pp. 205- 220.
2. Baker, M. J. [2002]. Sampling. *The Marketing Review*, 3(1), pp. 103-120.
3. Bauer, H. H., Grether, M., & Leach, M. [2002]. Building Customer Relations over the Internet. *Industrial Marketing Management*, 31(2), pp. 155-163.
4. Biteckine, A. [2008]. „Prospective case study design: qualitative method for deductive theory testing”. *Organization research methods*. Vol. 10: pp. 548-549.
5. Collins, J. & Hussey, R. [2009]. *Business Research: Practical Guide for Undergraduate & Postgraduate Students*. 3rd ed. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
6. Collis, J. & Hussey, R. [2003]. „Business research: Guide for undergraduate and postgraduate students”. 2nd Ed. Palgrave Macmillan. Pp. 210-220.
7. Coper, D. R. & Schindler, P. [2006]. „Business research methods”. 9th Ed. MC-Graw Hill: London.
8. Devins, D., & Gold, J. [2002]. Social constructionism: a theoretical framework to underpin support for the development of managers in SMEs?. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 9(2), pp. 111-119.

9. Fournier, S. & Avery, J.[2011]. The uninvited Brand. *Business Horizons*, 54(3), pp. 193-207.
10. Ghauri, P. & Cateora, P. [2010]. *International Marketing*. 3rd ed. Berkshire: The McGraw-Hill Education.
11. Hougaard S., Bjerre M. , *Strategic Relationship Marketing*, Springer, 2003, 371 p.
12. Hsieh, H. -F., & Shannon, S. E.[2005]. Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), pp. 1,277-1,288.
13. Huang, R. Y. [2011]. Value, interest and power: a three dimensional model for mobile
14. Kannan, P. K., Chang, A. & Whinston, A. B.[2001]. *Wireless Commerce: Marketing Issues and Possibilities*. Proceedings of the 34th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2001.
15. Kapferer, J. N. [2008] *The New Strategic Brand Management: creating and sustaining brand equity long term*. 4th ed. London and Philadelphia: Kogan, page 32-33.
16. Leppaniemi, M., Sinisalo, J. & Karjaluo, H. (2006). A Review of Mobile Marketing Research. *International Journal of Mobile Marketing*, 1(1), pp30-40.
17. Payne , A. & Frow, P., „A strategic framework for Customer relationship management, *Journal of Marketing*, No. 4, Oct. 2005.
18. Phipps J. & Diane I. Hillmann, *The Open Metadata Registry: An Update*, 2011.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ „ПОКУПКЕ НДС” КАК СПОСОБУ НЕЗАКОННОГО ИЗВЛЕЧЕНИЯ ПРИБЫЛИ

Кирилл ЕРШОВ,
магистрант, КФ ФГБОУВО „РГУП”, Башкортостан

SUMMARY

In this article is being observed such a criminal act as „paper VAT purchasing” and main subject terms are determined. Crime suppression options are enlightened as well.

General research object are economic sphere crimes, special object is tax avoidance.

Keywords: *paper VAT, VAT, economic crimes, tax crimes, tax avoidance, fraud.*

Государство как хозяйствующий субъект должно иметь источники пополнения бюджета в целях исполнения своих функций и обязательств. Одним из важнейших таких источников формирования бюджета любого государства является налог. Налогообложение - социально-экономический институт с древнейшей историей, время его зарождения можно связать с временем создания института государственности.

Вполне логично, что государство может защищать неприкосновенность функционирования налогообложения, должно его защищать и защищает всеми силами. Налогообложение всегда зафиксировано в законах страны, ими же оно и охраняется. Этот институт имеет богатую историю и на территории России во всех её исторических формациях. В данной статье будет рассмотрен процесс охраны налога в условиях современной Российской Федерации, а источником правовых норм послужит Уголовный кодекс Российской Федерации [7]. Принадлежность источника права, осуществляющего защиту налогообложения, к Уголовному кодексу определяет посягательство на этот экономический институт как преступление, то есть особо порицаемую государством и обществом форму противоправного действия, а также подчёркивает его важность в социально - экономической сфере.

В рамках данного исследования будет рассмотрен такой вид налога как налог на добавленную стоимость. Налог на добавленную стоимость (НДС) [2; глава 21] - это косвенный налог, форма изъятия в бюджет государства части стоимости товара, которая создаётся на всех стадиях производства и вносится в бюджет страны по мере реализации. С этим налогом, так или иначе, взаимодействуют как физические, так и юридические лица, нами будет рассмотрен процесс взаимодействия с налогом именно юридических лиц.

Общая ставка НДС - 18% [2; ст. 164], однако к некоторым категориям товаров (детские товары, учебная литература) применяется сниженная ставка в размере 10%. Базой для расчёта НДС является выручка, полученная при реализации товара, полученные авансы и иные суммы, полученные предприятием за товар. В целях избежания двойного налогообложения государством предусмотрен так называемый налоговый вычет. Вычет по НДС - это законная и легальная налоговая выгода. Проиллюстрируем процесс налогообложения и вычета налога на примере. Если стоимость проданного товара составила 200 рублей, то с учётом налога он будет реализован за 236 рублей. Продавец должен заплатить в бюджет государства 36 рублей. Но если у продавца есть счёт - фактура от продавца на 118 рублей, из которых 18 - НДС, то продавец вычитает эти 18 рублей из своих 36 и заплатит государству всего 18 рублей. Этот процесс называется „принятием к зачёту”.

Именно так выглядит процесс начисления, вычета и уплаты налога на добавленную стоимость в своей легальной неискажённой форме. Тем не менее, в условиях современной рыночной и законодательной обстановки, имеет место явление завышения принимаемого к вычету налога. Причиной подобного деяния могут послужить следующие факторы:

1) продавец в своей деятельности взаимодействует с контрагентами, находящимися на одном из специальных налоговых режимов (УСН, ЕНВД, ЕСХН, патент) [2; ст. 18] которые не признаются плательщиками НДС, то есть товары, сырье и услуги, закупленные у таких контрагентов, не могут быть приняты к вычету;

2) принятого к законному вычету НДС продавцу недостаточно и он стремится к максимизации налоговой выгоды;

3) продавцом проводится комплекс мероприятий по снижению налогооблагаемой базы, в основном налога на прибыль организаций, что может быть сопряжено со снижением начисленного к уплате НДС.

Какими бы ни были причины искажения налогооблагаемой базы - все действия, выходящие за границы, дозволенные государством, - являются преступлением в сфере экономики. Такие действия нашли своё отражение в статье 199 УК РФ. К рассматриваемой нами теме можно отнести следующую выдержку из ч. 1 ст. 199 УК РФ [7]: „Уклонение от уплаты налогов, сборов, подлежащих уплате организацией...путём включения в налоговую декларацию... заведомо ложных сведений наказывается...” То есть Кодексом искажение налогооблагаемой базы характеризуется как осознанное, заведомо ложное предоставление отчётных документов с целью получения незаконных налоговых выгод.

Вполне логичным способом незаконного снижения налогооблагаемой базы НДС является завышение количества расходов, содержащих в себе налог на добавленную стоимость, то есть оформление фиктивных сделок покупки товара или оказания услуг. Как правило, такие так называемые „услуги” предпринимателям предоставляют люди, специализирующиеся на подобных махинациях. Для этих целей используются цепь подставных юридических лиц - однодневок и подставные директора таких компаний. Фирма, желающая приобрести НДС, заключает с первой в цепи компанией фиктивный договор приобретения тех или иных товаров или услуг и оплачивает поставку. Далее эти средства проходят по той же схеме сквозь всю цепочку юридических лиц, организованную преступником, и, в конце концов, возвращаются приобретателю НДС уже в виде оплаты за реализацию товара, тоже фиктивную. Часть проводимых средств удерживается организатором в виде комиссии за предоставляемые услуги, а покупатель НДС в результате получает очищенную от налога сумму на расчётный счёт. Кроме того впоследствии он может получить возврат налога из бюджета в случае, если он был уплачен ранее.

Внутри этой цепи и прячется одна из компаний, уклоняющаяся в конечном итоге от уплаты налога на добавленную стоимость в бюджет. Иными словами, происходит трансфер факта прямого уклонения от уплаты налогов от приобретателя НДС к фиктивной фирме-однодневке, которая вскоре закрывается во главе с подставным лицом, исполняющим роль директора.

Анализ этой преступной схемы позволяет сделать вывод о её относительной доступности рядовому предпринимателю, что делает это явление финансово - хозяйственной деятельности довольно опасным. Основной проблемой при пресечении таких преступлений и привлечении ответственных лиц к ответственности является общая запутанность схемы и номинальность директоров юридических лиц. Крайне позитивной правовой тенденцией является тот факт, что в последние годы Федеральной Налоговой Службе РФ [6] предоставляется все больше и больше полномочий для проверки хозяйственной деятельности организаций, а также для отказа в возмещении налога. Кроме того на самом высоком уровне внедряется передовое программное обеспечение, позволяющее отследить цепочки движения денег между физическими и юридическими лицами, а также видеть, уплачен ли НДС в этих цепочках. Примером такого ПО может служить комплекс АСК НДС [4], многократно увеличивающий эффективность контроля движения денежных средств.

Если раньше для возбуждения уголовного дела Следственный Комитет России [5] должен был провести доследственную проверку, запросить документы у контрагентов и сверить данные, то теперь достаточно результатов анализа АСК НДС. Кроме того

ФНС РФ получила новый инструмент контроля - экстерриториальные проверки, благодаря которым из процесса проверки исключается коррупционный элемент, так как представленные компанией данные будет проверять инспектор из другого района или даже города.

В качестве основных методов борьбы с незаконным возмещением налога на добавленную стоимость инспекторами налоговой службы используются:

- получение в банках информации о движении денежных средств;
- допрос директоров, бухгалтеров и других работников организаций, участвующих в преступных цепочках;
- осмотр складов и помещений с целью проверки наличия закупленных товаров;
- требование предоставления документов, подтверждающих реальное осуществление сделок и др.

Сложившаяся судебная практика показывает, что по данному преступлению решением суда привлекаются к ответственности либо по ст. 199 УК РФ (Уклонение от уплаты налогов) [3], либо по ст. 159 УК РФ (Мошенничество) [1]. Причём статистика показывает основной перевес в сторону квалификации деяния как мошенничества. Суды дают следующее объяснение такой правоприменительной практики. При использовании незаконных схем по возврату налога на добавленную стоимость предоставляются фиктивные документы об уплате НДС в бюджет. И когда подаётся декларация с требованием о возмещении уплаченного налога, то возвращать нечего. Когда НДС возвращается на расчётный счёт организации - по сути своей происходит хищение средств бюджета. Поскольку при этом использовались подложные документы и заведомо ложные заявления (в декларациях и последующих объяснениях), то хищение осуществлено с помощью обмана. Подобная совокупность образует состав преступления - мошенничество.

Нами был изучен такой способ незаконного извлечения прибыли как „незаконное возмещение НДС” или, проще говоря, покупка налога на добавленную стоимость. С его помощью предприниматели уклоняются от уплаты налога в полной мере или даже извлекают денежные средства из государственного бюджета. Кроме того мы изучили способы и инструменты противодействия такому отрицательному явлению финансово-хозяйственной жизни, а также рассмотрели правоприменительную практику.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 06.12.2011 №0-О11-59 сп.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации.
3. Приговор Октябрьского суда г. Новосибирска по делу № 1- 12-2013 от 28.01.2013 г.
4. Приказ ФНС России от 01.10.2013 N ММВ-7-6/432@ „О вводе в промышленную эксплуатацию программного обеспечения, реализующего функции задачи „Автоматизированная система контроля за возмещением НДС”
5. Сайт Следственного Комитета РФ <https://sledcom.ru/>
6. Сайт Федеральной Налоговой Службы РФ. В: <http://government.ru/department/70>
7. Уголовный кодекс Российской Федерации.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ТРУДА

Диана СУЛТАНОВА,
магистрант, КФ ФГОУ РГУП, Башкортостан

SUMMARY

The author studies the regulation of the sphere of labor by state authorities, their powers, and the bodies that supervise the observance of labor legislation.

Keywords: *public administration, labor, labor law, direction of state policy.*

Государственное управление охраной труда – это деятельность государственных органов, уполномоченных на исполнение специальных разрешительных, надзорных и контрольных функций в области охраны труда, направленная на осуществление государственной политики по охране труда; принятие и исполнение федеральных, отраслевых и региональных программ, направленных на создание благоприятных условий труда; реализацию законодательных норм, гарантирующих безопасность работников при осуществлении ими своих трудовых функций, профилактику и устранение нарушений требований охраны труда.

Государственное управление в сфере труда и социальной защиты играет большую роль в развитии экономики в государстве. Согласно Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. Конституция РФ также признаёт право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, право на забастовку.

В рамках государственного управления в сфере труда перед государством стоит ряд задач: устранение безработицы, социальная поддержка безработных, трудоустройство граждан, повышение квалификации работников и многое другое. Для решения данных задач необходима правовая база, которая, как известно, неотделима от государственного управления. Такой правовой базой или основой для государственного управления в сфере занятости и труда являются федеральные законы, которые соответствуют этой тематике. Важнейшим законодательством государственного управления в сфере труда является Трудовой кодекс Российской Федерации.

Согласно ст. 210 Трудового кодекса РФ, основными направлениями государственной политики в области охраны труда являются:

- обеспечение приоритета сохранения жизни и здоровья работников;
- принятие и реализация федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области охраны труда, а также федеральных целевых, ведомственных целевых и территориальных целевых программ улучшения условий и охраны труда;
- государственное управление охраной труда;
- федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, включающий в себя проведение проверок соблюдения государственных нормативных требований охраны труда;
- государственная экспертиза условий труда;
- установление порядка проведения специальной оценки условий труда и экспертизы качества проведения специальной оценки условий труда;
- содействие общественному контролю за соблюдением прав и законных интересов работников в области охраны труда;

- профилактика несчастных случаев и повреждения здоровья работников;
- расследование и учёт несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- защита законных интересов работников, пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также членов их семей на основе обязательного социального страхования работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- установление гарантий и компенсаций за работу с вредными и (или) опасными условиями труда;
- координация деятельности в области охраны труда, охраны окружающей среды и других видов экономической и социальной деятельности;
- распространение передового отечественного и зарубежного опыта работы по улучшению условий и охраны труда;
- участие государства в финансировании мероприятий по охране труда;
- подготовка специалистов по охране труда и их дополнительное профессиональное образование;
- организация государственной статистической отчётности об условиях труда, а также о производственном травматизме, профессиональной заболеваемости и об их материальных последствиях;
- обеспечение функционирования единой информационной системы охраны труда;
- международное сотрудничество в области охраны труда;
- проведение эффективной налоговой политики, стимулирующей создание безопасных условий труда, разработку и внедрение безопасных техники и технологий, производство средств индивидуальной и коллективной защиты работников;
- установление порядка обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, а также санитарно-бытовыми помещениями и устройствами, лечебно-профилактическими средствами за счёт средств работодателей.

Обеспечение данных основных направлений государственной политики в области охраны труда реализуется согласованными действиями органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и профсоюзов (или иных уполномоченных представительных органов по вопросам охраны труда).

Из-за территориальной и национальной специфики Российской Федерации можно выделить несколько основных уровней организации охраны труда:

- общегосударственный (федеральный);
- субъекта федерации (региональный);
- местный (муниципальный);
- частный (корпоративный).

Согласно ст. 216 Трудового Кодекса Российской Федерации, государственное управление охраной труда осуществляется Правительством Российской Федерации непосредственно или по его поручению федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, а также другими органами исполнительной власти в пределах их полномочий.

Федеральные органы исполнительной власти, которым представлено право осуществлять отдельные функции по нормативно-правовому регулированию, специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции в области охраны труда, обязаны согласовывать принимаемые ими решения в области охраны труда, а также координировать свою деятельность с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере труда.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Ми-

нистерство труда и социальной защиты Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования (за исключением обязательного медицинского страхования), условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда), социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, социального обслуживания населения, оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы, по разработке и организации внедрения и консультативно-методическому обеспечению мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, по контролю за выполнением этих мер, по методическому обеспечению мер, направленных на развитие муниципальной службы, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти либо не урегулированным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Органам местного самоуправления отдельные полномочия по государственному управлению охраной труда могут быть переданы в порядке и на условиях, которые определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В организациях издаются локальные нормативные акты.

Органами государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства являются:

- Прокуратура РФ;
- Федеральная служба по труду и занятости;
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- Федеральная служба в сфере здравоохранения;
- Государственная противопожарная служба.

Итак, современное управление в сфере труда и занятости населения реализуется при помощи ряда органов государственной власти. Государство, как главный координатор и регулировщик сферы труда прикладывает немало усилий, чтобы решить проблемы безработицы, трудоустройства, заработной платы, и других, создавая различные комитеты, органы и фонды, которые бы могли помочь решить ряд проблем.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бероева З. М. Роль государственного управления в сфере труда и занятости // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика.
2. Смешко О. Г. Государственное управление: на пути построения эффективной системы // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета.
3. Хетагурова Т. Г., Хетагурова И. Ю., Золоева К. Р. Государственная политика в сфере труда и занятости // Экономика и бизнес: теория и практика.

REFLECȚII PRIVIND CONCEPTUL ȘI NATURA JURIDICĂ A CONFISCĂRII SPECIALE

Alexandru ȚARANU,
master în drept, consultant al procurorului
în cadrul Procuraturii pentru
Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale

SUMMARY

In the present article it is analyzed the phenomenological aspect of the special confiscation, with reference to the legal norms in force and the doctrinal interpretation of the law, starting from the legal sources of law, the evolution of the law, identification of the gaps and the solutions regarding the improvement of the legal framework regulating the subject.

The theoretical and application value of this article has its purpose in the creation of an unofficial source of interpretation of the law, formulating proposals for amending the criminal law and harmonizing of the practice in the applying of the safety measure – special confiscation.

Keywords: safety measure; special confiscation; goods; property.

Sistemul sancțiunilor de drept penal include o varietate largă de măsuri de constrângere statale, pecuniare sau restrictive în alt mod de drepturi, care își motivează efectivitatea din cele mai vechi timpuri. Însă, odată cu evoluția legislației, are loc și adaptarea criminalității la aceste realități. În această ordine de idei, are loc o diminuare a efectivității sistemului de pedepse penale, care în mod solidar nu pot face față necesităților existente. Prin urmare, o instituție a dreptului penal, care în strictă coroborare cu sancțiunile de drept penal, își demonstrează eficacitatea și participă nemijlocit la lupta împotriva criminalității este instituția măsurilor de siguranță.

Măsurile de siguranță reprezintă acel „instrument” al legii penale care contribuie semnificativ la prevenirea criminalității prin diminuarea sau conservarea pericolului social emanat de către un subiect sau, pe de altă, parte de un bun pe care acesta ar putea să îl folosească în interese meschine. Aceste măsuri sunt divizate convențional în mai multe categorii în cadrul legii penale, după cum urmează: măsuri cu caracter medical (internarea într-o instituție psihiatrică cu supraveghere obișnuită, internarea într-o instituție psihiatrică cu supraveghere riguroasă, tratamentul medical forțat a alcoolicilor și narcomanilor), măsuri educative (avertismentul, încredințarea minorului pentru supraveghere părinților, persoanelor care îi înlocuiesc sau organelor specializate de stat, obligarea minorului să repare daunele cauzate, obligarea minorului de a urma un curs de reabilitare psihologică, obligarea minorului de a urma cursul de învățământ obligatoriu, obligarea minorului de a participa la un program probațional), măsuri de izolare (expulzarea) și măsuri pecuniare (confiscarea specială, confiscarea extinsă).

În timp ce majoritatea măsurilor de siguranță, prevăzute de Codul penal, sunt aplicate cu scopul înlăturării stării de pericol ce emană de la un subiect, confiscarea specială este dispusă pentru a „dezamorsa” pericolul emanat de către un bun.

În conformitate cu art. 106 din Codul penal, Confiscarea specială este acea măsură de siguranță ce costă în trecerea, forțată și gratuită, în proprietatea statului a bunurilor utilizate sau destinate pentru săvârșirea unei infracțiuni, rezultate din infracțiuni, precum și orice venituri din valorificarea acestor bunuri, date pentru a determina săvârșirea unei infracțiuni sau pentru a-l răsplăti pe infractor, deținute contrar dispozițiilor legale, convertite sau transformate, parțial sau integral, din bunurile rezultate din infracțiuni și din veniturile de la aceste bunuri sau care constituie obiectul infracțiunilor de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului.

În sensul Convenției de la Strasbourg privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională din 08.11.1990, ratificată prin Legea pentru ratificarea Convenției privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea ve-

niturilor provenite din activitatea infracțională, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 15.03.2002, confiscarea reprezintă o pedeapsă sau o măsură ordonată de o instanță juridică, în urma unei proceduri referitoare la una sau mai multe infracțiuni penale, pedeapsă sau măsură care duce la privarea permanentă de acest bun [1].

Cauza care determină luarea măsurii de siguranță - confiscarea specială o reprezintă, așadar, starea de pericol ce decurge din deținerea unor lucruri care au legătură cu săvârșirea infracțiunii ori care ar putea fi folosite la săvârșirea de fapte prevăzute de legea penală în viitor. Uneori, starea de pericol izvorăște din însăși natura lucrului, coroborată cu anumite împrejurări de fapt, iar în alte situații starea de pericol izvorăște din împrejurarea că anumite lucruri au fost produse sau obținute prin săvârșirea infracțiunii [2, p. 46].

Existența pericolului social trebuie să rezulte fie din constatarea bazată pe datele concrete ale cauzei, care relevă că anumite obiecte au căpătat caracter de lucruri periculoase în urma săvârșirii unor fapte prevăzute de legea penală, fie pe baza prezumției de pericol social pe care o implică existența prohibiției legale cu privire la deținerea anumitor lucruri sau substanțe [3, p. 146].

Datorită faptului că măsura confiscării speciale este una de pericolozitate obiectivă, aceasta obligă luarea ei și față de alte persoane decât cele ce au încălcat legea penală. Este vorba de persoanele care, fără a fi infractori, pot fi obligate să restituie lucrurile confiscabile. Având incidență obiectivă, măsura de siguranță a confiscării speciale se aduce la îndeplinire și se realizează momentan; de aceea, spre deosebire de celelalte măsuri de siguranță, în cazul confiscării speciale, nu există o problemă privind durata, determinată sau nedeterminată, a măsurii. Tot datorită specificului său, măsura de siguranță a confiscării speciale, luată legal, nu este susceptibilă de revocare pe motiv de încetare a stării de pericol [4, p. 546].

Prezintă importanță și situația în care bunurile utilizate la săvârșirea infracțiunilor sau rezultate din acestea, nu mai există, nu pot fi localizate, au fost înstrăinate unor persoane necunoscute sau au fost distruse. Legea penală acoperă situațiile respective, drept rezultat fiind confiscată contravaloarea bunurilor respective.

Având în vedere tendința delincvenților de a legaliza veniturile obținute pe cale criminală sau de a tăinui sub orice mod bunurile obținute pe această cale, comasându-le cu bunuri ce au fost dobândite pe cale legală, fapt ce poate fi probat de către aceștia, a fost introdusă prevederea și anume alineatul (2¹) din art. 106 Cod Penal al Republicii Moldova, prin care se dispune confiscarea părții din bunuri sau contravaloarea acestora care corespunde valorii bunurilor rezultate sau dobândite prin săvârșirea infracțiunii și a veniturilor de la aceste bunuri.

Codul penal al Republicii Sovietice Socialiste Moldova din 24 martie 1961, prevedea posibilitatea aplicării instituției confiscării, care era bunăoară o sancțiune penală, doar asupra bunurilor condamnatului. Însă bunurile înstrăinate în orice mod de către acesta înainte de pronunțarea sentinței sale de condamnare însoțită de confiscarea averii, urmau să rămână dobânditorilor. Această lacună a fost exclusă ulterior în Codul Penal al Republicii Moldova din 18 aprilie 2002. Prin urmare, în baza alineatului (3) din articolul 106 a Codului Penal al Republicii Moldova, se dispune confiscarea contravalorilor bunurilor menționate la alineatul (2) litera a) și b) al aceluiași articol, ce aparțin sau au fost transferate oneros unei persoane care nu știa și nici nu trebuia să știe despre scopul utilizării sau originea bunurilor sau bunurilor propriu-zise în cazul dobândirii acestora cu titlu gratuit de către o persoană care nu știa și nici nu trebuia să știe despre scopul utilizării sau originea acestora. În același timp, dobânditorii de reacredință, adică cei ce cunoșteau sau trebuiau să cunoască despre proveniența ilicită a bunurilor v-or fi obligați să le predea, acestea fiind confiscate, dat fiind faptul că acțiunea acestora va putea fi calificată aparte conform art. 199 din Codul Penal al Republicii Moldova. Legiuitorul lichidând în acest fel lacuna ce permitea evitarea confiscării bunurilor obținute pe cale criminală.

În același timp, se constată omisiunea și anume faptul că în textul art. 106 alin. (3) din Codul Penal al Republicii Moldova nu sunt specificate și bunurile menționate la alineatul (2) litera c) și f), care nu ar face posibilă confiscarea de la dobânditorii de bună credință a bunurilor dobândite de către aceștia cu titlu oneros sau gratuit, ce au fost inițial date pentru a determina săvârșirea unei infracțiuni sau pentru a-l răsplăti pe infractor și a celor convertite sau transformate, parțial sau integral, din bunurile rezultate din infracțiuni și din veniturile de la aceste bunuri. Prin urmare,

scopul măsurii de siguranță respective ar fi diminuat și limitat fără vre-o motivare, în acest sens. În această ordine de idei, ar fi necesară o propunere de lege ferenda, prin intermediul căreia s-ar urmări completarea textului alineatului (3) din articolul 106 din Codul Penal al Republicii Moldova, cu specificarea „Dacă bunurile menționate la alin. (2) lit. a), b), c) și f)...”.

Confiscarea specială se poate aplica chiar dacă făptuitorului nu i se stabilește o pedeapsă penală și aceasta deoarece pedeapsa se stabilește în funcție de gravitatea faptei și a pericolului pe care îl prezintă persoana pentru societate, pe când confiscarea, în calitate de măsură de siguranță, privește pericolul ce emană de la anumite lucruri. Din aceste considerente, ea nu este dependentă în genere de stabilirea pedepsei de către judecător sau de liberarea condamnatului înainte de termen de executarea pedepsei. Mai mult ca atât, confiscarea specială poate fi impusă și în cazurile de liberare de răspundere penală [4, p. 550]. În practica judiciară cel mai des întâlnită situație, în acest sens, este liberarea de răspundere penală cu tragerea la răspundere contravențională.

Legea penală restrânge domeniul de aplicare a confiscării speciale prin excluderea din acest cerc a cazurilor când infracțiunile sunt săvârșite prin intermediul unui organ de presă sau al oricărui alt mijloc de informare în masă.

Mass-media joacă un rol important în respectarea altor valori - libertatea de exprimare, dreptul la informație al cetățenilor, iar în caz de aplicare a confiscării speciale, care poate viza utilajul pentru editare sau difuzare, măsura dată poate părea vădit disproporționată față de valorile protejate, menționate mai sus [4, p. 550].

În același timp, prezintă interes situația în care prin intermediul unui organ de presă sau al oricărui mijloc de informare în masă a fost comisă o infracțiune gravă, deosebit de gravă sau excepțional de gravă, precum și fapte de instigare în scop terorist sau justificarea publică a terorismului, infracțiuni care prin sine prezintă o atențare la valori sociale mult mai importante, precum: „viața, sănătatea sau libertatea psihică a persoanei; integritatea, substanța sau potențialul de utilizare a bunurilor; funcționarea normală a autorităților publice, economia, securitatea și orânduirea constituțională a statului, integritatea mediului” ș. a.

În același sens, nu este reglementată procedura de confiscare a bunurilor ce aparțin persoanei juridice, în cazul în care în privința ultimei, care gestionează un organ de presă sau oricare alt mijloc de informare în masă, de pe urma comiterii infracțiunii a fost aplicată pedeapsa penală sub formă de dizolvare a persoanei juridice, fapt ce face imposibilă desfășurarea în continuare a activității. Prin urmare, prin confiscarea bunurilor utilizate de către persoana juridică la comiterea infracțiunii nu se mai atentează la valori ca: libertatea de exprimare, dreptul la informație al cetățenilor și altele, dat fiind faptul că subiectul de drept respectiv nu își va mai desfășura activitatea, dar în același timp, pericolul că bunurile respective vor fi utilizate în continuare la comiterea infracțiunilor persistă în continuare.

Prin urmare, întru soluționarea problemelor depistate și reglementarea situației respective, ar fi necesară introducerea în textul alineatului (5), din articolul 106 din Codul Penal al Republicii Moldova, a sintagmelor după cum urmează: „Cu excepția persoanelor juridice în privința cărora a fost aplicată pedeapsa penală prevăzută de articolul 74 din prezentul Cod și a persoanelor juridice ce au săvârșit infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave, infracțiunea prevăzută de art. 279² din prezentul Cod”.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea pentru ratificarea Convenției privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 15.03.2002.

2. Moraru V. Confiscarea specială în dreptul penal. Chișinău: Editura S.R.L „Tipografia-Sirius”, 2001.

3. Sima C. Măsurile de siguranță în Dreptul Penal Contemporan. București: Editura ALL BECK, 1999.

4. Botnaru S., Șavga A., Grosu V., Grama M. Drept Penal. Partea generală. Chișinău: Editura Cartier, 2005.

GESTIONAREA PROBLEMELOR MIGRAȚIEI LA NIVEL LOCAL

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Andrei COVALI,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This paper focuses on the problems of local migration management, as there is no comprehensive policy framework that would support the policies of migrant involvement in local development as migration is totally missing from the main local development strategies as well as from the National Strategy of Decentralization. It is becoming increasingly aware that migration is one of the development factors; this is particularly true with reference to migrants and their potential contribution to their home communities, brought about by the improvement of local essential services.

Keywords: migration, migrants, local development, policy framework, transfer of knowledge, public services.

Migrația este, de cele mai multe ori, nu doar rezultatul lipsei de oportunități sau dezvoltare; ci este, de asemenea, o parte integrantă a unui proces de dezvoltare și a unor schimbări în balanța demografică, care alcătuiesc cerințele pieții forței de muncă în unele țări. Migrația în sine poate fi un factor care poate aduce schimbări prin crearea unor conexiuni între oameni și locuri, prin facilitarea fluxului de informații, idei și resurse. Raportul migrație – dezvoltare nu este doar un rezultat de cauzalitate, întrucât acestea se pot consolida reciproc, în circumstanțe foarte specifice sau contextuale. Instituțiile de stat de diferite nivele conștientizează tot mai mult faptul că migrația este unul dintre factorii de dezvoltare; acest lucru este valabil mai cu seamă cu referire la migranți și potențialul aport al acestora pentru comunitățile lor de baștină, adus prin îmbunătățirea serviciilor esențiale locale (apă, canalizare, educație, sănătate și servicii sociale), prin transferul de cunoștințe și abilități și prin crearea oportunităților generatoare de venituri.

Autoritățile publice locale de nivelul I și II sunt implicate, în mod natural, în gestionarea migrației. În acest sens, APL și comunitățile locale, în urma adoptării Mecanismului de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării [2] sunt în proces de creare a unei baze de politici; de stabilire a structurilor/platformelor de coordonare și de beneficiere a posibilităților și oportunităților oferite de migrație. O problemă o constituie alocarea resurselor financiare adecvate pentru stabilirea cadrului instituțional de migrație. Legea privind descentralizarea administrativă [4] nu menționează expres migrația în calitate de domeniu de competență proprie a administrației publice locale. Ceea ce înseamnă, pe de o parte, că domeniul migrației este un domeniu de competență a Guvernului, care poate fi delegat către APL cu condiția asigurării integrale a finanțării din bugetul de stat. Pe de altă parte, aceasta înseamnă că APL pot, în caz de necesitate și posibilitate, să se implice în domeniul dat în modul și limitele posibilităților. Iar în calitate de teme juridic, pentru implicarea APL într-o formă sau alta în gestionarea migrației pot fi folosite prevederile art. 5 al *Legii privind descentralizare administrativă* care prevede dreptul autorităților locale și centrale de a coopera în realizarea unor proiecte și servicii de interes comun [4].

Relația migrație – dezvoltare locală poate fi analizată și prin prisma activităților la nivel local, în particular, ne referim la satul Nimoreni din raionul Ialoveni. Populația absentă din localitate (mai mult de 1 an) se ridică la 420 persoane sau 17.23 % din numărul total al locuitorilor. Astfel, numărul populației prezente în sat ajunge până la 1892 de locuitori. Pe parcursul

ultimului an - 125 persoane, sau 5,13 % din locuitorii satului au plecat la munci temporare în afara țării (până la 1 an), preponderent în Rusia și Uniunea Europeană

Capitolul „Potențialul uman și migrația” din *Planul strategic de dezvoltare socio-economică a satului Nimoreni 2016-2021* a fost elaborat la solicitarea și prin cooperarea directă a administrației publice locale cu ajutorul facilitatorilor proiectului PNUD „Migrație și Dezvoltare Locală”, finanțat de către Agenția Elvețiană de Dezvoltare și Cooperare (SDC). Având în vedere importanța fenomenului migrației pentru satul Nimoreni, prin prisma multiplelor efecte sociale și economice asupra vieții comunității, este importantă reflectarea impactului acestui fenomen în documentul de planificare strategică. Integrarea migrației în planificarea locală contribuie la minimalizarea efectelor negative și maximalizarea beneficiilor migrației pentru dezvoltarea socio-economică locală.

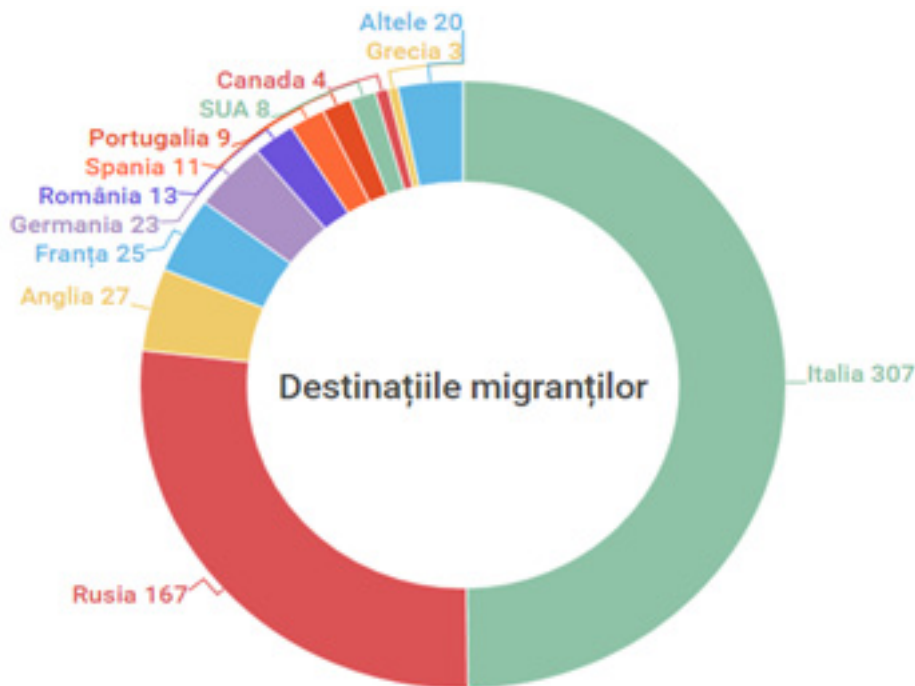


Figura 1. Destinațiile migranților din satul Nimoreni, r. Ialoveni.

Satul Nimoreni este puternic afectat de migrație. Deși nu există o monitorizare strictă a acestui fenomen la nivel local, conform ultimelor estimări, circa 25% din populația localității sau 617 persoane sunt plecate peste hotarele țării. Ca proporție din populația activă a localității, acest număr reprezintă 35%, adică mai mult de o treime din populația aptă de muncă este angajată în migrație temporară sau permanentă peste hotarele țării. Proporția dintre migranții temporari și cei permanenți este de 50/50. Italia și Rusia sunt destinațiile externe pentru circa 77% din totalul persoanelor originare din s. Nimoreni, care pleacă peste hotare. Anglia reprezintă o țintă preferată recent, în special, de către tineri. Distribuția detaliată a migranților pe țări este ilustrată în graficul de mai sus.

Un fenomen conex este migrația internă a populației, în special spre mun. Chișinău, ce se află la doar 10 km distanță de sat. Municipiul este un puternic magnet pentru locuitorii satului, estimându-se că cel puțin 10% din populația activă este angajată în câmpul muncii în oraș, în special, în domeniul amenajării spațiilor verzi și serviciilor. Fluxul populației spre Chișinău este stimulat și de lipsa liceului în sat, elevii din clasele liceale frecventează liceele din capitală.

Cauzele migrației externe sunt lipsa locurilor de muncă, salariul mic, accesul limitat la servicii de calitate și starea materială precară a familiei. Migrația este percepută în mod distinct de către diferite grupuri de persoane. Cei mai afectați de către migrația populației active sunt copiii și bătrânii. Primii sunt lăsați fără supravegherea și sprijinul emoțional necesare, celei de-a doua categorii îi sunt încredințate misiunea de a crește copiii rămași și de a avea grijă de gospodăria.

Migrația afectează foarte mult activitatea didactică a gimnaziului din localitate. 28 de elevi ai gimnaziului sau 17% din totalul de 170 au unul sau ambii părinți plecați la muncă peste hotare. În ultimii 3 ani, 5 copii au plecat din sat pentru reîntregirea familiei peste hotare. Doar 2 învățători au plecat în ultimii 3 ani, niciunul în ultimii 2 ani. Efectele plecării părinților asupra copiilor se manifestă prin schimbarea comportamentului acestora, devenind mai agresivi, irascibili, retrași, expuși riscurilor de preluare a comportamentelor și deprinderilor nocive, frecvența redusă sau abandonul școlar. De asemenea, reușita școlară a copiilor din familiile afectate de migrație tinde să scadă. Migrația unui membru al familiei conduce la un risc sporit de destrămarea familiilor și de divorț. Comunicarea dintre copii și părinții plecați este deseori dificilă, ruptura emoțională neputând fi suplinită prin îmbunătățirea stării materiale. Copiii raportează îndepărtarea față de părinți și slăbirea conexiunii afective cu aceștia. Copiii, care se află în această situație, necesită atenție sporită din partea cadrelor didactice și a psihologului, în acest proces fiind necesar a fi implicați și părinții pentru a fi asistați în atenuarea efectelor negative ale separării părinte-copil. Cu toate acestea, părinții migranți nu manifestă un interes sporit față de reușita școlară, nu solicită ajutor de la cadrele didactice și comunică foarte rar cu școala.

Deși imaginea generală la nivel local a migranților este una pozitivă sau neutră, efectele negative sunt resimțite și de persoanele în etate. Circa 7 bătrâne și bătrâni au rămas singuri în rezultatul migrației. La nivel de sat, au fost identificate 8 case părăsite ca efect direct al migrației. Deși aceste cifre sunt ceva mai mici în comparație cu alte localități similare, se impune monitorizarea situației sociale pentru a putea răspunde prompt la necesitățile specifice care sunt generate de migrație în comunitate.

Dacă e să ne referim la profilul migranților, în ultimii 3 ani, circa 16 persoane au revenit în localitate după experiența migrației. Revenirile în sat de peste hotare țin de reîntregirea familiei, grija pentru copii, grija pentru părinți, vârsta înaintată și starea sănătății. Ultimele două cauze indică o creștere potențială a presiunii pe serviciile sociale locale și cele medicale pe măsură ce migranții își epuizează resursele de sănătate peste hotare și decid să se reîntoarcă. Cei mai mulți emigranți reveniți sunt din Rusia și Italia, care sunt și destinațiile preferate de nimoreneni. Dinamica reîntoarcerilor este una relativ constantă, fără creșteri sau descreșteri substanțiale. Are loc fenomenul reîntregirii familiilor peste hotare, 24 de astfel de cazuri au fost estimate în ultimii 3 ani. Rata de plecare a persoanelor peste hotare este una de încetinire, estimându-se că mai puțini locuitori ai satului aleg să plece la muncă peste hotare.

Implicarea emigranților în treburile locale este caracterizată de mai multe inițiative realizate în ultimii ani, precum ar fi donația de echipament sportiv pentru echipa locală de fotbal, construcția unui teren de minifotbal și construcția unei case-depozit în cimitirul local. În 2016, a fost creată Asociația Băștinașilor plecați din Nimoreni - „Baștina Nimoreni”, care își propune să consolideze relația între migranți și primărie și să implice migranții în dezvoltarea locală. Implicarea migranților este susținută de APL prin informare, transparență și consultarea acestora.

Unul dintre principalele efecte pozitive ale migrației asupra localității sunt fluxurile financiare generate de remitențe care sporesc consumul și nivelul de trai al familiilor care beneficiază de acestea. Se atestă renovarea caselor vechi și a curților acestora. De asemenea, sunt menționate experiența pozitivă și schimbările pozitive de comportament a migranților reîntorși, acestea se manifestă printr-o poziție civică mai activă și cerințe mai ridicate față de calitatea serviciilor publice. Migrația contribuie și la accesarea tehnologiilor moderne în localitate, fiind unul dintre factorii ce au contribuit la promovarea conexiunilor la internet și telecomunicații.

Economia locală beneficiază de pe urma veniturilor suplimentare care sunt transmise din străinătate. Adicional, în ultimii 3 ani circa 8 migranți reîntorși și-au deschis afaceri în sat, preponderent în domeniul agriculturii și comerțului. Unii dintre ei au aplicat și au beneficiat de suport financiar în cadrul programului PARE 1+1, care are drept scop mobilizarea resurselor umane și financiare ale lucrătorilor emigranți moldoveni în dezvoltarea economică durabilă a Republicii Moldova prin stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii de către lucrătorii migranți și beneficiarii de remitențe.

Deoarece migrația are un impact simțitor asupra comunității, acest fenomen a început să fie monitorizat îndeaproape de către APL. A fost instituită o bază de date pentru colectarea datelor

despre persoanele plecate pentru a putea estima profilul migraționist al comunității și pentru a comunica eficient cu cei din diasporă. Până în prezent, există date despre circa 130 de persoane, adică despre circa 21% din numărul total de migranți externi. Cunoscând profilul migranților și informații relevante despre aceștia, APL poate elabora politici și măsuri specifice direcționate spre acest grup de persoane. Nevoile specifice ale migranților țin de informare, consultare, acces la servicii comunale de calitate, ajutor în reintegrarea în comunitate, asistență privind deschiderea micilor afaceri. APL este contactată de către migranți prin intermediul internetului pentru solicitări de îmbunătățire a infrastructurii din sat: drumuri, iluminat stradal, servicii comunale și privind asistența materială a familiei. Deși APL și comunitatea locală nu au fost pregătite pentru abordarea cauzelor și efectelor migrației de la nivel local în mod sistematic, se întreprind măsuri de consultare și implicare a migranților în viața comunității. Cetățenii sunt consultați prin intermediul paginii web a primăriei – www.nimoreni.md și prin rețelele de socializare la www.facebook.com/Nimoreni.md și www.facebook.com/BastinaNimoreni.

Necesitățile pentru informare a migranților sunt bine conturate, aceștia doresc să fie informați cu privire la problemele și evenimentele locale, referitor la proiectele care se implementează, sunt interesați de oportunitățile de finanțare destinate migranților, doresc mai mult acces la informațiile privitor la drepturile migranților și la modalitățile de migrare inteligentă. Există un interes sporit pentru oportunitățile de reintegrare durabilă în comunitatea de baștină. Din cercetările efectuate, migranții din Nimoreni nu participă în organizații diasporale peste hotare și nici nu beneficiază de asistență din partea unor asemenea organizații. Soluționarea dificultăților se face prin rețele neformale și interpersonale. În cadrul unui sondaj preliminar efectuat online, din 24 de respondenți – 54% și-au exprimat disponibilitatea de a participa în cadrul unei Asociații a băștinașilor, 96% doresc să primească informații despre evenimentele din sat, 46% sunt gata să participe la implementarea de proiecte locale, iar 40% sunt disponibili să contribuie financiar la inițiativele locale, ceea ce arată intenția de implicare directă la un nivel mai ridicat decât în localități similare. Comunitatea și primăria sunt în proces de regândire a relației cu migranții și analizează posibilitățile de a valorifica oportunitățile de colaborare cu aceștia [5].

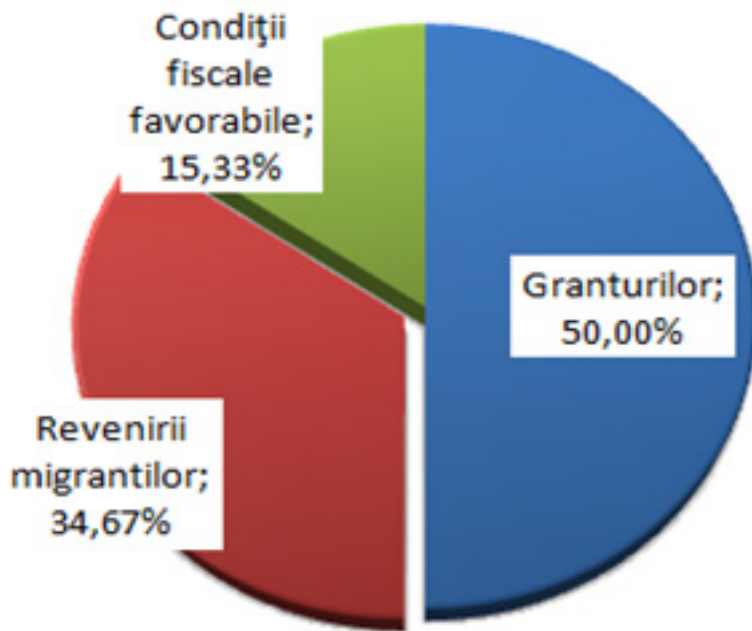


Figura 2. Condițiile relansării economice a APL.

Accentul în înviorarea economică a APL-urilor se pune primordial pe revenirea emigranților, sporirea eligibilității în ceea ce privește accesarea fondurilor și administrarea granturilor, cât și crearea unor condiții fiscale favorabile adresate agenților economici locali. Participarea în cadrul

programului PNUD „Migrație și dezvoltare locală” a semnatificat nu doar dezvoltarea infrastructurii rutiere și pietonale, dar și obținerea experienței necesare pentru integrarea migrației în dezvoltarea comunității. Astfel, satul Nimoreni a elaborat un proiect pentru construcția unei noi porțiuni de trotuar, în condițiile în care strada principală din sat este echipată parțial cu trotuar pentru pietoni. Locuitorii erau nevoiți să meargă pe partea carosabilă a drumului ceea ce îi supunea riscului ridicat de accidentare, cei mai pasibili fiind copiii și persoanele vulnerabile. S-a reușit construcția a 837,6 m de trotuar liniar cu o suprafață de pavaj 740,9 m². Problema siguranței pietonale a fost soluționată aproximativ 70 la sută, mai este necesar de construit încă 1,5 km de trotuar. Numărul de beneficiari direcți sunt aproximativ de 1000 de persoane, precum și cei indirecti - aproximativ 50 persoane.

Locuitorii au participat activ la procesul de luare a deciziilor, fiind prezenți în cadrul ședințelor care au fost organizate atât în teritoriu, cât și în cadrul primăriei. În special, în sectoarele unde a fost construit trotuarul populația era mai activă la toate etapele construcției. Comunitatea a apreciat pozitiv rezultatele proiectului, în care au contribuit și ei în formă bănească.

Conlucrarea în acest proiect a creat o solidaritate între migranți, autoritățile locale și băștinași. Astfel, de Zilele Diasporei, Asociația „Baștina Nimoreni”, în parteneriat cu autoritățile locale au inaugurat „Banca solidarității”. Acest proiect a constituit o bună practică de atragere a migranților în dezvoltarea locală a satului Nimoreni prin:

- crearea Asociației „Baștina Nimoreni”;
- conectarea băștinașilor la viața localității de origine prin crearea contului pe rețele de socializare;
- comunicarea strategică cu băștinașii în baza planului anual de comunicare;
- cunoașterea de către APL și Asociația de Băștinași a specificului organizării evenimentelor pentru diasporă;
- implicarea și informarea băștinașilor în viața comunitară;
- transparența activității primăriei, prin transmiterea online a ședințelor consiliului local;
- organizarea campaniilor de crowdfunding pentru soluționarea problemelor localității; etc.

Prin acest program, autoritățile publice locale au obținut capacități și resursele de a implica membrii comunității, inclusiv migranții, prin promovarea transferului de cunoștințe (know-how) din străinătate în scopul îmbunătățirii serviciilor locale, precum și prin oferirea de oportunități pentru activități generatoare de venituri.

Aceste activități se înscriu perfect în tabloul de implementare a Acordului de Asociere RM – UE. Planul Național de Acțiuni pentru punerea în aplicare a Acordului de Asociere RM-UE 2017-2019 se referă la cooperarea ce vizează toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația locală. Este prevăzut expres consolidarea capacităților autorităților administrației publice centrale și locale implicate în domeniul diaspora, migrație și dezvoltare (DMD) [1].

Studiile realizate până în prezent indică asupra faptului că migrația este un fenomen local și că cele mai multe intervenții au fost realizate la nivel național. Există un decalaj evident în abordarea participativă și complementară a unor astfel de probleme sensibile cum ar fi cele de gen, migrație și incluziune socială la nivel local.

La momentul actual, nu există un cadru de politici exhaustiv care ar veni să susțină politicile de implicare a migranților în dezvoltarea locală, deoarece migrația lipsește în totalitate din principalele strategii de dezvoltare locală, precum și din Strategia Națională de Descentralizare [3].

În condițiile, în care circa 32% de migranți, predominant femei, sunt angajați în țările de destinație în activități de îngrijire socială și de menaj, este atât o provocare, cât și o oportunitate pentru APC și APL crearea unui mediu favorabil pentru angajare care să permită valorificarea abilităților migranților pentru un sistem durabil și incluziv de asistență socială în Republica Moldova. Lipsa unor politici și servicii în domeniul reîntoarcerii și reintegrării pentru migranți și familiile lor sunt percepute ca fiind provocări în favorizarea migrației temporare, permanente și circulare în Moldova. Toate acestea conduc la excluderea în continuare a migranților din comunitate și la gradul insuficient de valorificare a potențialului financiar și social al acestora. Prin urmare, încurajăm bunele practici de atragere a migranților în dezvoltarea locală, precum ar fi și participarea în cadrul proiectului susținut de PNUD.

În **concluzie**, constatăm că, în pofida existenței documentelor strategice în domeniul migrație și dezvoltare și a unor realizări obținute la nivel național, nu există o legătură coerentă și programatică între autoritățile publice centrale și locale abilitate în acest domeniu, precum și sunt limitate capacitățile acestora de a mobiliza rezultativ membrii comunității, în special migranții, femei și bărbați, pentru a contribui la dezvoltarea comunităților de baștină, axate pe îmbunătățirea serviciilor de bază la nivel local, transferul de cunoștințe și abilități, și crearea oportunităților de angajare și generatoare de venituri.

Mai mult decât atât, există o lipsă de capacități instituționale, cunoștințe și modele viabile, care ar permite implementarea eficientă a politicilor în domeniul migrație și dezvoltare și a unui program de implicare și de mobilizare a comunității și a migranților la nivel local. Autoritățile publice locale abordează acest aspect insuficient, ceea ce, într-o mare măsură, împiedică canalizarea eforturilor de dezvoltare locală spre valorificarea migrației în favoarea potențialului de dezvoltare, sau spre reducerea consecințelor negative ale acestui fenomen pentru dezvoltarea locală. Integrarea migrației în dezvoltare locală necesită o abordare sistematică, tangibilă și programatică.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019 nr. 1472 din 30 decembrie 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-108 din 31.03.2017.
2. Hotărârea Guvernului cu privire la Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării Nr. 725 din 08.09.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 335-339 din 15.09.2017.
3. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018 Nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
4. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
5. Planul strategic de dezvoltare socio-economică a satului Nimoreni (r-nul Ialoveni), 2016-2021, 2016 p. 17-19.

COOPERAREA INTERINSTITUȚIONALĂ ÎN VEDEREA EFICIENTIZĂRII ACTIVITĂȚII ADMINISTRATIV-MILITARE

Svetlana HARJEVSKI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Investigating the ways of improving the administrative-military activity, its levels and domains, as well as highlighting the role of the administrative-military institutions in order to strengthen the national defense capacity as well as the importance of keeping military records of human resources and technical-material requirements both in peacetime and mobilization, are a stringent problem, the solution of which will contribute to the efficiency of administrative-military activity. One of the ways to solve these problems is to strengthen the relations of collaboration between the public administration and the military system

Keywords: national defense system, administrative-military activity, evidence, efficiency, collaboration.

Activitatea administrativ-militară constituie una dintre cele mai importante funcții ale statului și constă în organizarea și desfășurarea măsurilor ce au ca obiectiv pregătirea țării pentru apărare. Aceste acțiuni se desfășoară permanent, intensitatea lor aflându-se în raport direct cu necesitatea lichidării consecințelor calamităților naturale, avariilor tehnogene, catastrofelor etc. [2].

Conducerea generală a activităților din domeniul administrativ-militar este efectuată de Guvernul Republicii Moldova prin intermediul autorităților administrației publice și al organelor administrativ-militare.

Activitatea administrativ-militară este derulată conform prevederilor actelor legislative, precum și a *Regulamentului privind activitatea administrativ-militară și efectivul-limită a organelor administrativ-militare aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 77 din 31.01.02*, care stabilește principiile de organizare și funcționare a organelor administrativ-militare, atribuțiile acestora, atribuțiile autorităților administrației publice centrale și locale, instituțiilor publice și agenților economici, cu orice subordonare departamentală, tip de proprietate și de organizare juridică, precum și modul de asigurare tehnico-materială și financiară a organelor administrativ-militare [3].

Principalele măsuri ce țin de activitatea administrativ-militară sunt: completarea forțelor armate cu resurse umane și tehnico-materiale la mobilizare, precum și a unor unități sau sub-unități militare în caz de calamități naturale, avarii tehnogene și catastrofe; evidența militară a resurselor umane (recruți și rezerviști) pe plan local; evidența resurselor tehnico-materiale ce se rechiziționează și a persoanelor chemate pentru prestări de servicii; repartitia resurselor tehnico-materiale ce se rechiziționează și a persoanelor chemate pentru prestări de servicii; recrutarea tinerilor, examinarea medicală, testarea psihologică; încorporarea și repartizarea recruților la unitățile militare [2].

După cum a recunoscut și celebrul economist Adam Smith, apărarea națională a devenit una dintre cele mai importante probleme, una dintre preocupările centrale, strategice ale fiecărui stat, ea este de o mai mare importanță decât belșugul (bogăția) [1, p. 112].

Evoluțiile pe plan militar, concluziile și învățămintele desprinse din analizele întreprinse asupra celor mai recente conflicte și din evoluția fenomenului politico-militar contemporan au, de asemenea, un rol important în stabilirea structurii și a misiunilor elementelor ce compun sistemul național de apărare. În acest sens, este necesar ca structura organizatorică și funcțională, elementele și misiunile acestora să respecte prevederile Constituției și ale legislației cu referire la apărarea națională. Edificarea sistemului național de apărare trebuie să țină cont de necesitatea

respectării reglementărilor de drept național și internațional consacrate domeniului apărării.

Se impune cu necesitate cultivarea sentimentului de apărare a țării la toți cetățenii, printr-un ansamblu de activități de educație civică și nu numai, organizate în mod concertat de armată, școală și alte instituții ale statului cu competențe în domeniul vizat.

Educația militar-patriotică, de asemenea, este una dintre activitățile desfășurate de către centrele militare și secțiile administrativ-militare în colaborare cu administrația publică locală, direcțiile raionale de învățământ, administrația instituțiilor de învățământ și organizațiile de veterani.

În realizarea activităților administrativ-militare putem identifica câteva probleme, care influențează direct sau indirect rezultatul scontat.

Pornind de la aspectul conceptual - de gestionare a resurselor umane și tehnico-materiale, menționăm că este necesară elaborarea și implementarea unui sistem informațional de evidență a recruților și a militarilor în termen, la nivel de stat, care să asigure un proces adecvat de gestionare al acestuia. În acest sens, Marele Stat Major al Armatei Naționale a inițiat un proces de elaborare a Registrului de stat al resurselor de mobilizare, care ar oferi posibilitatea soluționării unor probleme despre recruți și militari în termen, într-un timp restrâns.

Pentru realizarea măsurilor preconizate în domeniul administrativ-militar, în cadrul primăriilor (preturilor), conform legislației în vigoare, sunt instituite puncte de recrutare, încorporare și completare. Însă în unele primării acestea nu sunt create, fapt care atrage după sine un șir de probleme, și anume: nu se ține evidența nominală a recruților și a rezerviștilor din teritoriu; nu se comunică centrelor militare despre recruții și rezerviștii luați în/scoși din evidență militară; nu se ține evidența bunurilor rechiziționabile aflate în proprietatea sau deținerea persoanelor fizice; nu se verifică starea tehnică a mijloacelor de transport și a tehnicii de construcție rechiziționabile; nu sunt înmânate tinerilor ordinele de chemare la recrutare, pentru luarea lor la evidență militară (însoțirea și prezentarea recruților la comisia de recrutare-încorporare se efectuează de către șeful punctului de recrutare, încorporare și completare); nu sunt înmânate ordinele de chemare la încorporare, la concentrare sau la mobilizare ori pentru clarificarea situației militare și nu este organizată prezentarea recruților și a rezerviștilor la data, ora și locul stabilit de centrele militare. Acest lucru este argumentat de analiza activității comisiilor medico-militare și de recrutare-încorporare. Încălcarea regulilor de evidență militară este una dintre cele mai dificile situații. Eschivarea recruților de la examinarea medicală și de la încorporare este o încălcare prevăzută în Codul contravențional.

O altă problemă care perturbază activitatea organelor administrativ-militare este lipsa accesului la informația privind părăsirea hotarelor Republicii Moldova atât a cetățenilor cu obligație militară, precum și a mijloacelor de transport, fapt ce creează dificultăți la predestinarea rezerviștilor și completarea Forțelor Armate cu resurse umane și tehnico-materiale la mobilizare. Problema privind accesul la informația despre părăsirea hotarelor Republicii Moldova de către cetățenii cu obligație militară nu a fost soluționată [7].

Lipsa serviciului de mobilizare a economiei (subdiviziuni descentralizate ale Ministerului Economiei) constituie de asemenea o problemă stringentă, șeful căruia este și secretarul comisiei mixte de rechiziții, iar atribuțiile ce-i revin au fost preluate de către centrele militare. Acest fapt conduce la nerespectarea actelor normative, creând astfel dificultăți în procedura de convocare a comisiilor mixte, de planificare a resurselor rechiziționabile sau de prestări de servicii în interes public pentru perioada de mobilizare, de război sau la lichidarea consecințelor calamităților naturale, avariilor tehnogene și catastrofelor.

O problemă actuală este educarea insuficientă a tinerei generații în spiritul militar-patriotic în cadrul instituțiilor de învățământ preuniversitar. La acest capitol, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, de comun cu alte instituții de resort, urmează să intensifice procesul de elaborare a concepției de educație patriotică a tineretului și să elaboreze o dispoziție cu privire la desfășurarea lecțiilor de bărbăție în cadrul orelor planificate pentru dirigenție în instituțiile preuniversitare, în comun cu reprezentanții organelor administrativ-militare.

În vederea ameliorării situației în activitatea administrativ-militară de către Marele Stat Major al Armatei Naționale, pe parcursul anilor 2017-2018 au fost înaintate propuneri de modifi-

care a Regulamentului cu privire la evidența militară aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 631 din 23.05.2003, modificarea Regulamentului cu privire la încorporarea cetățenilor în serviciul militar în termen sau în cel cu termen redus aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 864 din 17.08.2005 și modificarea Regulamentului privind activitatea administrativ-militară și efectivul-limită al organelor administrativ-militare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 77 din 31.01.02 [63].

Eficacitatea activității administrației militare în noile condiții depinde de mai mulți factori. În primul rând, s-a cerut o elaborare și argumentare teoretică a rolului instituțiilor administrativ-militare în viața socială în general și la etapa actuală în special. Este un lucru foarte important pentru Republica Moldova, unde știința administrației face primii pași, iar elaborările teoretice în acest domeniu fiind actuale pentru autoritățile administrației publice, urmate de îndrumările practice.

Autoritățile administrației publice locale pot activa eficient în condiții când toate transformările din societate se efectuează într-o consecutivitate bine determinată și au un suport legislativ adecvat.

O bună colaborare a autorităților publice locale cu autoritatea administrativ-militară necesită, în mare măsură, o bună organizare. Cooperarea și conlucrarea dintre Ministerul Apărării și celelalte structuri cu atribuții în materie de apărare și securitate este una permanentă, adică în situație de normalitate, dar și în cea de anormalitate (criză, urgențe, război) [4, p. 36].

Analiza conținutului și naturii misiunilor armatei în asigurarea apărării naționale a statului arată că acestora din urmă le sunt specifice atât sarcini ce revin instituției militare, dar și sarcini mai puțin specifice armatei în domeniul administrației. Activitatea Armatei Naționale în asigurarea apărării naționale a statului interacționează cu activitățile derulate de celelalte instituții ale statului cu competențe în materie de apărare [5].

Această contribuție trebuie analizată, în condițiile în care ea se exercită, pe două paliere, și anume: *conducerea armatei de către instituțiile statale abilitate prin lege* (Parlament, Președinte, Guvern, Consiliul Suprem de Securitate și Ministerul Apărării); *conlucrarea clar definită a unor unități administrativ-teritoriale ale țării cu autoritățile militare potrivit prevederilor legale*.

Relațiile dintre armată și celelalte instituții ale statului cu atribuții în domeniul administrativ-militar pot fi, în principal, de două feluri: *autoritare de tip ierarhic și funcționale (de cooperare și conlucrare)*. De aceea credem că este o necesitate stringentă cunoașterea rolului armatei de către cei care, prin natura funcției, fac parte din ierarhia sistemului administrativ.

Pentru executarea măsurilor preconizate în domeniul administrativ-militar în republică sunt instituite organe administrativ-militare, iar în cadrul primăriilor (preturilor) - puncte de recrutare, încorporare și completare.

Cu părere de rău, nu toate autoritățile administrației publice locale își îndeplinesc obligația ce ține de pregătirea în caz de mobilizare. În marea majoritate a raioanelor, în cadrul primăriilor (preturilor) nu sunt create puncte de recrutare încorporare și completare, după cum prevede legislația. Primarii, fiind responsabili de exercitarea sarcinilor puse pe seama punctului de recrutare, încorporare și completare, desemnează, de regulă, secretari, ingineri cadastrali sau alți specialiști din cadrul primăriei care nu au nici o tangență cu această activitate, nu întreprind nicio acțiune în vederea asigurării activităților administrativ-militare pe plan local. Drept urmare, primăriile nu realizează în volum deplin atribuțiile în domeniul administrativ-militar, motivând lipsa cadrelor în acest domeniu.

Situația respectivă conduce la perturbarea procesului de pregătire pentru apărare pe plan local, de ținere a evidenței militare, de selectare a recruților pentru încorporare și recrutare, de evidență a rezerviștilor, inclusiv a celor destinați la mobilizare și de realizare a altor activități în domeniul administrativ-militar.

Astfel, în scopul implementării prevederilor alin.(3), art. 44 din *Legea nr. 1245-XV din 18.07.2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei* [5] și ale pct. 12 din *Regulamentul privind activitatea administrativ-militară și efectivul-limită al organelor administrativ-militare aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 77 din 31 ianuarie 2001* [3], precum și în scopul eficientizării activității administrativ-militare, s-a propus completarea Regulamentului

menționat prin stabilirea componenței punctului de recrutare, încorporare și completare și încadrarea salariaților cu statut de funcționar public, reieșind din numărul populației din teritoriu, în structura statelor de personal ale primăriilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor).

Completarea legislației ce reglementează activitatea administrativ-militară și efectivul-limită al organelor administrativ-militare cu recomandări privitor la stabilirea componenței punctului de recrutare, încorporare și completare în cadrul primăriilor (preturilor), s-a propus cu scopul asigurării unei mai bune desfășurări a activităților administrativ-militare pe plan local și standardizării procedurilor de ținere a evidenței militare a cetățenilor cu obligațiune militară și a bunurilor rechiziționabile.

Totodată, respectarea prevederilor propuse va asigura ameliorarea procesului de realizare a măsurilor desfășurate ce revin primăriilor (preturilor), agenților economici și instituțiilor publice la declararea mobilizării, stării de război, stării de asediu sau de urgență, precum și în caz de concentrări militare, exerciții sau antrenamente de mobilizare ori pentru prevenirea, localizarea sau înlăturarea consecințelor calamităților naturale, avariilor tehnogene și catastrofelor.

Astfel, putem concluziona, că pentru eficientizarea activității administrativ-militare este necesară o relație de colaborare între sistemul administrativ și cel militar. Apărarea patriei este cauza întregului popor, și necesită implicare și responsabilitate, din partea autorităților administrației publice centrale și locale, care poartă răspundere pentru respectarea legislației în domeniul militar.

BIBLIOGRAFIE

1. Ciobanu V. NATO Parteneriat pentru pace Republica Moldova (studiu și documente). Chișinău, 2014, 183 p.
2. Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Strategiei naționale de apărare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022, nr. 134 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 285-294 din 03.08.2018.
3. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind activitatea administrativ-militară și efectivul-limită al organelor administrativ-militare nr. 77 din 31.01.01. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-15 din 08.02.2001.
4. Leancă V. Dezvoltarea Armatei Naționale în contextul aprofundării reformelor democratice, Chișinău, 2016, 280 p.
5. Legea cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei adoptată de Parlamentul Republicii Moldova nr. 1245-XV din 18.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 137-138 din 10.10.2002.
6. Raportul Ministrului Apărării cu privire la activitatea organelor administrativ-militare în anul 2017.

FORME DE REALIZARE A CONTROLULUI ÎN DOMENIUL SISTEMULUI NAȚIONAL DE APĂRARE AL REPUBLICII MOLDOVA

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Academia de Administrare Publică

Marinela PETREA,
studentă, Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”

SUMMARY

Dans cet article je propose d'analyser la notion et l'essence du control sur domaine militaire; les formes et les modalités de réalisation; les objectifs et les effets du control. Arguant de la nécessité et soulignant le rôle du controle du secteur militaire au milieu de l'activité de direction de l'état. Analyser l'aspect du contrôle exercé dans les institutions militaires tel qu'il se manifeste et quels sont les organes spéciaux du ministère de la Défense chargés de la vérification et de l'application des sanctions imposées par des autorités telles que la Commission d'Etat pour l'Incorporation et la Defense Assurance Agency et l'administration du patrimoine du ministère de la Défense.

Mots-clés: concept, contrôle, forme, classification, fonction, contrôle globale, en particulier le contrôle, le contrôle interne, du contrôle de l'entreprise, de la direction, du gouvernement, du ministère de la Défense.

Pentru un stat de drept real, a avea legi și alte acte normative bune nu este suficient. Foarte importantă este organizarea îndeplinirii lor. În acest scop, statul trebuie să asigure ordinea și disciplina în sfera puterii executive, în general, și a administrației publice, în particular. Apariția statului a marcat începutul activității de control. În evoluția sa istorică, controlul și-a îmbunătățit panopia de metode, tehnici, scopuri, sfere de activitate la care se aplică și obiective. Controlul s-a impus ca o activitate umană cerută de celelalte activități umane și niciodată nu i-a scăzut rolul și importanța. Perfecționarea și aprofundarea controlului au avut urmări benefice în favoarea celor care l-au folosit, devenind indispensabil pentru o societate și o permanență, strâns legată de ideea de progres.

Etimologic, noțiunea de control derivă din francezul contre rôle, semnificând lista nominală care permite verificarea unei prime serii de nume menționate, asupra căreia se procedează la un contre appel, desprinzându-se astfel, ca esențială, ideea de verificare. În calitate de concept, controlul constă în verificarea programelor stabilite, a erorilor, abaterilor, lipsurilor, deficiențelor dintr-un anumit domeniu de activitate. Controlul este acțiunea de stabilire a exactității operațiilor materiale care se efectuează anticipat executării acestora, concomitent sau la scurt timp de la desfășurarea lor.

În managementul general, controlul este definit ca fiind procesul de verificare și măsurare a modului în care s-au realizat sarcinile și scopurile sociale stabilite, compararea acestora cu obiectivele planificate și indicarea măsurilor de corecție ce se impun pe parcursul sau la sfârșitul acțiunilor, sau al activităților [15 p. 302]. Procesul conducerii include, printre funcțiile sale principale, și atribuția de control pe care o exercită autoritățile administrației publice asupra instituțiilor, serviciilor și agenților publici din subordine. Dacă printr-o decizie de politică publică s-a stabilit alocarea unor resurse materiale, umane și financiare, în scopul realizării unor obiective sociale, atunci, prin funcția de control, autoritatea publică decidentă urmărește, intervine și corectează modul sau procedura de utilizare a acestor resurse [6 p. 324]. Este bine cunoscut faptul că administrația publică este veriga de legătură între puterea de stat și societatea pe care o deservește, având menirea de a realiza anumite valori politice, anumite obiective de stat, în interesul statului, în particular, și al societății, în general. În asemenea ipostază ea desfășoară o activitate deja subordonată acestor interese.

După cum susține profesorul Al. Negoită, administrația publică, prin însăși natura sa, necesită să fie supusă la multiple forme de control în vederea asigurării îndeplinirii acestor valori politice. Realizarea efectivă a misiunilor ce revin administrației publice presupune desfășurarea unui amplu proces administrativ, în deplină concordanță cu cerințele și necesitățile societății în cadrul căreia este organizată, având ca principale activități organizarea executării și executarea la concret a legii. În acest context, pentru a asigura conformitatea activității organelor administrației publice cu exigențele stabilite de forurile politice, este nevoie de instituirea unui vast și complex control asupra acestei activități.

Cercetătorul M. Preda susține că garanția juridică a îndeplinirii acestui obiectiv îl constituie controlul asupra modului în care autoritățile respective și-au exercitat atribuțiile conferite de lege, de către înseși autoritățile administrative sau de autorități care îndeplinesc celelalte puteri ale statului - legislativă sau judecătorească. Astfel, în virtutea faptului că administrația publică constituie un „mecanism de realizare a valorilor politice pentru satisfacerea necesităților sociale”, este deosebit de important ca în acest proces de realizare să nu se admită abateri de la prevederile normative de către înșiși reprezentanții administrației. În acest scop, administrația publică este supusă diverselor forme de control care reprezintă una din modalitățile cele mai eficiente de asigurare a legalității. Pe de altă parte, administrația publică nici nu poate fi concepută în afara unei activități de control asupra modului în care își realizează obiectivele, decizia, execuția și controlul execuției fiind un proces unitar, care asigură realizarea scopului legii.

Este unanim recunoscut faptul că organizarea și coordonarea oricărui domeniu economic, social sau militar și, mai ales, perfecționarea metodelor sunt condiționate de cunoașterea realității, de informarea precisă asupra unei activități concrete. Din acest punct de vedere, controlul apare ca o condiție sine qua non a activității autorităților administrației publice, deoarece numai prin control se poate verifica viabilitatea deciziilor autorităților publice, se pot descoperi opinii, se pot gândi și elabora soluții în practica cotidiană. Așadar, cu certitudine, controlul este un element important al actului de conducere socială care urmează, în mod firesc, celui de aplicare a deciziei, indiferent de natura acesteia – politică, economică, administrativă etc.

Statul, în întregul său, și fiecare dintre puterile și structurile sale care exercită aceste puteri sunt direct interesate să cunoască dacă decizia se aplică în mod corect, dacă are eficiența scontată, dacă ea corespunde cerințelor reale și concrete, dacă reprezintă un element dinamic al relațiilor sociale, sau, dimpotrivă, o frână a acestora și, în acest din urmă caz, n-ar trebui să se procedeze la „corectarea” ei, ci la adoptarea unei noi decizii, modificând-o sau abrogând-o pe cea dintâi. Cu alte cuvinte, controlul este „barometrul” ce indică modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, precum și gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă [3 p. 50].

Formele controlului în administrația publică centrală și locală pot fi clasificate după cum urmează.

1. În funcție de natura autorității care exercită controlul:

- controlul exercitat de autoritatea legislativă și de structurile, organele care țin de aceasta;
- controlul exercitat de autoritățile judecătorești și de organele cu activitate jurisdicțională;
- controlul exercitat de autoritățile administrației publice și de structurile din sistemul acestora.

2. În funcție de poziția organului de control față de cel controlat:

- controlul administrativ intern se exercită de către funcționarii publici cu funcții de conducere din interiorul organului asupra celor din subordinea lor sau de anumite compartimente ale acestui organ;
- controlul administrativ extern care se exercită de către autoritățile din afara administrației publice. Acest control poate fi exercitat fie de organe din sistemul autorității legislative, fie ale celei executive, fie ale autorității judecătorești.

3. În funcție de sfera de cuprindere a controlului:

- control specializat pe o anumită temă, domeniu de activitate;
- control complex sau general, pe mai multe sectoare de activitate.

Controlul poate privi numai legalitatea actelor și acțiunilor materiale ale celui controlat ori și oportunitatea acestora [9. p. 122].

În domeniul militar controlul poate fi realizat în funcție de diverse clasificări cum ar fi: după poziția organului care realizează controlul, controlul intern și cel extern. Controlul intern este realizat de către Ministerul Apărării care are ca misiune să elaboreze politica de apărare, să conducă și să coordoneze construcția și dezvoltarea Armatei Naționale, să determine riscurile și amenințările cu caracter militar și necesitățile privind pregătirea sistemului național de apărare pentru asigurarea securității militare a statului.

Din subordinea Ministerului Apărării fac parte mai multe direcții:

1. Direcția politică de apărare și planificare a apărării care are ca funcție de bază:

- stabilirea și monitorizarea implementării obiectivelor strategice și direcțiilor prioritare în domeniul apărării;
- elaborarea, coordonarea și monitorizarea implementării politicii de apărare, în conformitate cu documentele care fundamentează planificarea apărării la nivel național;
- elaborarea (ajustarea) și monitorizarea implementării politicilor de interoperabilitate a sectorului de apărare;
- examinarea proiectelor documentelor de politici în domeniul de interoperabilitate, ale altor acte legislative elaborate de către subdiviziunile și instituțiile Ministerului Apărării.

2. Secția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor - o subdiviziune autonomă internă din cadrul aparatului central al Ministerului Apărării, având misiunea de a consolida capacitățile de planificare strategică, analiză, monitorizare, evaluare și raportare privind implementarea de către Ministerul Apărării a politicilor publice naționale, sectoriale și intersectoriale.

În funcție de sfera de cuprindere a controlului, activitatea militară este monitorizată atât sfera specială, precum și cea generală. Domeniul general de activitate este desfășurat în cazul Ministerului Apărării de către Agenția Asigurare Resurse și Administrare Patrimoniu a Ministerului Apărării [19. p. 78].

- organizează și monitorizează procesul de gestionare eficientă a bunurilor imobile destinate necesităților de apărare aflate în gestiunea unităților militare ale Armatei Naționale și instituțiilor din subordinea Ministerului Apărării;
- organizează și desfășoară procesul de elaborare, procesare și coordonare a documentației cadastrale textuale și graficele necesare pentru înregistrarea de stat a bunurilor imobile ale Ministerului Apărării și obținerea titlurilor de autentificare a drepturilor deținătorului de teren;
- participă la elaborarea propunerilor de politici publice cu privire la dezvoltarea și obținerea fondului locativ de serviciu pentru personalul Armatei Naționale;
- implementează proiectele de parteneriat public-privat pentru construirea fondului militar de cazarmă și a spațiilor locative de serviciu;
- organizează și desfășoară activități de mobilizare în cadrul Agenției;
- asigură comercializarea excedentului neutilizat de tehnică militară, armament și alte bunuri, în conformitate cu legislația;
- asigură achiziționarea armamentelor, munițiilor și tehnicii militare pentru necesitățile Armatei Naționale.

Un alt organ al ministerului Apărării care se ocupă cu control special al sferei militare este Comisia de Stat pentru Încorporare. Acest organ se instituie prin hotărâre de Guvern, în scopul coordonării activității comisiilor de recrutare-încorporare, exercitării controlului asupra desfășurării încorporării și examinării contestațiilor înaintate de cetățeni.

Comisia de recrutare-încorporare are următoarele sarcini: a) pregătirea și realizarea activităților de organizare a recrutării și încorporării; b) efectuarea examenului medical al tinerilor pentru recrutare și al recruților pentru încorporare; c) adoptarea hotărârii privind încorporarea pentru fiecare recrutar în parte.

În cadrul Ministerului Apărării există o subdiviziune specializată pentru monitorizarea stilului de viață al militarului care efectuează monitorizarea stilului de viață al acestora, cu respectarea dreptului la viața intimă, familială și privată, cu scopul de a identifica corespunderea dintre:

a) nivelul de trai al militarului și nivelul legal de remunerare a acestuia și a persoanelor cu care duce o viață comună;

b) conduita militarului și exigențele de conduită ireproșabilă stabilite prin Codul de conduită profesională a militarilor prin contract, aprobat de către conducătorul structurii militare.

Procedura de monitorizare a stilului de viață al militarilor se stabilește de către conducătorul structurii militare.

Controlul civil obiectiv

În lucrarea sa „Soldatul și statul”, Samuel Huntington afirma că armata, pentru a fi în același timp responsabilă și eficace, trebuie să își dezvolte:

- o puternică etică profesională (coeziune și dezvoltare profesională conform standardelor);
- o responsabilitate socială (supunere loială pentru a legitima autoritatea civilă);
- o raportare a competenței profesionale la standarde obiective.

Dezvoltarea profesionalismului conform acestor dimensiuni cerute de mediu permite un înalt nivel de autonomie, de exemplu, un mediu (societate) care recunoaște calitățile distinctive ale profesiei militare, permite armatei să opereze cu un set distinctiv de reguli pentru a fi condusă. După Huntington, dacă armata a permis să se dezvolte aceste trei caracteristici ale profesiei, ar trebui să fie înalt responsabilă atât în fața controlului civil, dar și foarte eficientă în asigurarea funcțiilor sale față de societate. În consecință, instituția militară ar realiza o strictă funcție militară (în cadrul politic general), fără a se baza pe considerente politice, sociale, morale sau militare.

Huntington consideră acest concept al relațiilor civil-armată drept un sistem al controlului civil obiectiv. Controlul civil obiectiv urmărește maximalizarea profesionalismului militar. Controlul civil obiectiv își atinge scopul prin „militarizarea armatei”, făcând-o un instrument al statului. Cadrele militare se supun în întregime valorilor sociale, fără a pune problema legitimității lor. În același timp, în îndeplinirea misiunii sale, armata se bucură de o autonomie completă și încredere socială pentru exercitarea misiunii sale, datorită loialității, eticii și supunerii față de norme specifice.

Controlul civil subiectiv

Morris Janowitz prezintă o situație opusă celei descrise de Huntington. În lucrarea „Cariera militară”, el analizează transformările care au avut loc în profesia militară în S.U.A. după cel de-al Doilea Război Mondial, datorită îngrădirilor sociale și schimbărilor tehnologice care au deranjat multe din caracteristicile instituțiilor birocratice civile.

Se demonstrează încă o dată că această organizație nu este închisă influențelor mediului, evidențiind schimbările de natură strategică determinate de tehnologia termonucleară avansată. Datorită consecințelor devastatoare și globale care ar putea rezulta dintr-o confruntare militară de acest tip, folosirea tehnologiei nucleare trebuie să țină seama de implicațiile politice și sociale, necesitând permisiunea autorităților civile. De aceea, în orice decizie militară pe care o ia, ofițerul trebuie să țină seama și de implicațiile ei sociale, privind problemele din dublă perspectivă, ca militar, și ca cetățean.

În concepția lui Janowitz, forțele militare reflectă valorile sociale, fiind nu numai un instrument al statului, ci și o „oglină” a lui, forțele armate dovedindu-se capabile să se autocontroleze în relațiile lor cu societatea civilă. Atât responsabilitatea, precum și eficiența armatei sunt asigurate prin această relație civil-militar - un concept pe care Janowitz îl numește controlul civil subiectiv.

Între aceste două perspective sunt câteva deosebiri. În primul rând, în controlul civil obiectiv organizația militară este ceva imun la influența socială și, în acest sens, granițele sale sunt închise la ceea ce se află în jurul organizației. Mediul extern relevant constă numai în acele aspecte care influențează eficiența organizației în susținerea nevoilor de securitate națională. Liniile de conducere fixate sau rolul de reducere/limitare a incertitudinii devine o traducere a politicului, determinând acțiunea/misiunea militară spre atingerea obiectivului politic. În modelul controlului subiectiv, granițele organizației militare sunt deschise mediului cultural și mediului-sarcină (de referință). Mediul extern relevant constă într-un șir lung de factori sociali și politici, din în societate, de care liderii trebuie să țină seama când iau decizii.

În al doilea rând, în controlul civil obiectiv, armata nu se conformează în practicile sale organizaționale modelului civil de organizare internă a controlului. Ea are abilitatea de a-și stabili singură mecanismele de control, fără a cere acordul societății civile. Armata este văzută ca un tip special de organizație în interiorul societății, fiind privită ca un instrument de securitate națională care își atinge acest scop fără prea multă direcționare din partea societății. Liderii militari au o mai mare putere de control asupra subordonaților datorită naturii sistemului închis al acestei organizații, având capacitatea de a dezvolta un alt simț al unității, responsabilității și așteptărilor printre membrii săi. Această capacitate este întărită de un sistem juridic separat care are reglementări/legi distincte.

Reprezentativitatea este o cerință necesară pentru controlul civil subiectiv asupra armatei. Sunt câteva implicații importante pentru conducere în ce privește respectarea reprezentativității valorilor sociale, datorită diversității de proveniență a membrilor organizației. De exemplu, dacă se presupune că armata recrutează disproporționat din mediile sociale defavorizate, apare problema neîncrederii. Dacă membrii organizației nu acceptă valorile sociale, aceștia vor întreba de ce societatea le cere lor să facă sacrificiul suprem pentru o cauză pe care nu o înțeleg. Această posibilitate a neîncrederii accentuează necesitatea ca liderul să traducă interesul național mai larg în viața militară cotidiană. De exemplu, pentru îndeplinirea serviciului militar în baze din alte țări, soldații fac multe sacrificii personale, (despărțirea de familie, condiții de viață grele, pregătire intensive) și pentru aceasta trebuie să înțeleagă importanța modului în care ei contribuie la înfăptuirea scopului național.

Sarcina educării soldaților în acest spirit îi revine ofițerului/liderului. O implicare secundară a orientării normative a membrilor organizației provine și din faptul că o parte esențială a eficienței organizației constă în prezența unor norme înalt performante ale grupului, problema fiind ca acestea să devină și ale individului. Normele sunt mai ușor acceptate dacă au o percepție socială mai mare. Un rol important îl are aici gradul în care liderul este acceptat în organizație și relevanța modelului/exemplului pe care îl reprezintă în organizație.

În **concluzie**, menționăm că în societate a fost depășită deja părerea precum că democrația, economia de piață și domeniul militar nu au nevoie de niciun control, că aceste valori se autoreglează. Viața a demonstrat că procesul de democratizare a societății, trecerea la noile relații economice nu numai că nu neagă existența controlului, ci, dimpotrivă, presupune intensificarea lui. Controlul devine un element necesar în activitatea autorităților administrației publice, deoarece constituie o verigă a procesului de dirijare, având ca obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legii. În esență, rolul controlului este de a asigura o cât mai deplină conformitate a activității organelor administrației publice cu cerințele și obiectivele sociale exprimate în legi. Prin urmare, controlul constă în confruntarea administrației publice așa cum este, cum a fost sau cum va fi, cu ceea ce trebuie, ceea ce trebuia sau ceea ce va trebui să fie. Subliniind necesitatea controlului asupra activității organelor militare, precizăm că el nu se reduce doar la constatarea unor eventuale erori sau abuzuri în activitatea lor, ci este de natură să orienteze și să îndrumeze corect activitatea instituțiilor militare. Din această perspectivă, controlul reprezintă o garanție a respectării principiului legalității în toate manifestările administrației publice, prin intermediul său putând fi descoperite eventuale abateri de la normele legale și stabilite măsuri concrete de corectare a acțiunii de executare a legii. În unele situații, controlul poate viza nu numai legalitatea, ci și oportunitatea deciziilor administrative, contribuind prin aceasta la eficientizarea activității administrative a statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I. Administrația publică: Teorie. Realități. Perspective. Ed. Lumina Lex. București, 1999, p. 306.
2. Alexandru I. Administrația publică: Teorii. Realități. Perspective. București: Editura Lumina Lex, 1999, p. 508- 509, p. 50.
3. Auby J.M., Bandet P., Boutet L., Buch H. Traité de science administrative. Paris: La Haye, Mouton&Co, 1996, p. 694.

4. Baurciulu A. Controlul asupra activității organelor administrative în dreptul comparat. Chișinău: S. n. (Fundatia „Draghiște”), p. 46-47, p. 48-89.
5. Cobăneanu S., Cobăneanu D. Controlul activității autorităților publice locale în Republica Moldova // Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală. Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 23-24 septembrie 2004. Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2004, p. 467.
6. Hoanță N. Evaziunea fiscală. București: Tribuna Economică, 1997, p. 342.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 982 din 10.10.2018 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Asigurare Resurse și Administrare Patrimoniu a Ministerului Apărării. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 400-409 din 26.10.2018.
8. Iacub I. Necesitatea obiectivă a controlului în economia de piață // Legea și viața, 2006, nr. 1, p. 36.
9. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II, ed. a III-a. Ed. All Beck. Curs universitar, 2001, p. 122.
10. Legea nr. 148 din 14.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 277-288 din 04.08.2017.
11. Legea nr. 1245 din 18.07.2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 137-138 din 10.10.2002.
12. Negoită Al. Drept administrativ și știința administrației. București: Athenaeum, 1991, p. 203, p. 171.
13. Negoită Al. Drept administrativ și știința administrației. București, 1991, p. 73.
14. Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001, p. 170, p. 171-172.
15. Oroveanu M. Tratat de drept administrativ. București, 1994, p. 302.
16. Parlagi A.P., Pițu V. Managementul administrației publice. UEB, 2001, vol. II, p. 71-85.
17. Pendiuc T., Simionescu A. G., Petraru C., Petria L. Administrație publică și management. Independența Economică. București, 2004, p. 59.
18. Preda M. Curs de drept administrativ. Partea generală. București: Casa editorială „Calistrat Hogaș”, 1995, p. 140- 141, p. 142.
19. Șaguna D.D. Drept financiar și fiscal. București: All Beck, 2003, p. 78.
20. Sîmboteanu A., Controlul – component de reformare a administrației publice. În: „Administrarea Publică” nr. 1, Chișinău, 1997, pp. 75-84.
21. Vida I. Puterea executivă și administrația publică. București, 1994, p. 309.

REFLECȚII PRIVIND EVOLUTIA CONSTITUȚIONALISMULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Valeria CODREANU,
studentă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In this paper a research on the evolution of constitutionalism in the Republic of Moldova was carried out. In this regard was analyzed in details the stages of the evolution of constitutionalism, the causes and consequences of this phenomenon in the development of the Republic of Moldova. We consulted divers opinions of different authors regarding particular ways of dealing with the problem of constitutionalism

Keywords: *constitutionalism, evolution, Republic of Moldova, constitution, separation of powers, independence and sovereignty, state attributions, democratic accountability, supremacy of the law.*

Constituționalismul este doctrina conform căreia autoritatea unui guvern este determinată de un corp de legi sau constituție. Deși constituționalismul este uneori privit ca un sinonim al guvernării limitate, aceasta este o singură interpretare și în nici un caz cea mai proeminentă din punct de vedere istoric.

Originea constituționalismului este găsită în noțiunea greacă „nomoi”, prin care se subînțelegea un cadru distinct de legi antice care nu puteau fi modificate de Adunarea populară și care au fost sursa de inspirație pentru Aristotel ca să ajungă la ideea de „politeia” în sensul că legile constituie fundamentul statului

În general, constituționalismul se referă la eforturile de prevenire a guvernării arbitrare.

La cel mai generic nivel al său, arbitraritatea constă în capacitatea conducătorilor de a guverna intenționat, cu o discreție totală și de a-și servi propriile interese mai degrabă decât pe ale celor guvernați. Constituționalismul este o încercare de a evita aceste pericole prin elaborarea unor mecanisme care să determine cine poate guverna, cum și în ce scopuri. Cu toate acestea, tradițiile constituționale diferă cu privire la ceea ce se socotește tocmai un act arbitrar și care mecanisme oferă cea mai bună apărare împotriva actelor arbitrare. Tradiția republicană clasică, legată de interpretii ei neorepublici față de constituționalismul politic, identifică arbitrariul cu dominația conducătorilor și încearcă să o evite prin stabilirea unei condiții de egalitate politică caracterizată printr-un echilibru de putere între toate grupurile și partidele relevante dintr-o politică, astfel încât nimeni să nu poată conduce fără să consulte interesele celor guvernați. Tradiția mai modernă, liberală, identifică arbitrariul cu interferența cu drepturile individuale și încearcă să-i asigure protecția prin separarea puterilor și constituția protejată din punct de vedere juridic. Așa dar, ambele tradiții sunt prezente în cele mai multe democrații și pot fi găsite una lângă alta în multe constituții.

Prima tradiție se axează pe proiectarea și funcționarea procesului democratic, inclusiv selecția sistemelor electorale și alegerea dintre formele prezidențiale sau parlamentare de guvernare, aranjamente unitare sau federale și unicameralism sau bicameralism.

Deși detalierea acestor mecanisme procedurale și relațiile dintre ele formează de obicei cea mai mare parte a celor mai multe documente constituționale, importanța lor constituțională a devenit eclipsată, mai ales în cercurile juridice, prin a doua tradiție. Această viziune subliniază specificarea și protecția juridică a diferitelor competențe ale sistemului politic și ale drepturilor constituite de o instanță constituțională.

În acest context menționăm, în literatura de specialitate pot fi regăsite mai multe puncte de vedere privitor la noțiunea de constituționalism.

O parte din autorii lucrărilor juridice consideră constituționalismul ca pe o guvernare de stat

limitată de constituție. O altă parte –ca pe o totalitate de cunoștințe despre constituție ca lege fundamentală a statului și a societății. Potrivit celei de-a treia abordare, constituționalismul reprezintă un sistem politic care se bazează pe metodele constituționale de guvernare.

Autorii ex-sovietici au indicat, precum că evoluția constituționalismului moldovenesc își are începutul de la intrarea în vigoare a manifestului temporar al autorității basarabene, cu aprobarea la Constituției R.S.S.M. din 23.04.1925 ori cu aprobarea regulamentelor organice din perioada 1831—1832. Or, Constituția din 1925 al R.S.S.M. era una similară cu cea a R.S.S. Ucraineană, iar regulamentele organice menționate mai sus nu au fost active pe teritoriul actual al Republicii Moldova. Autorul Ion Guceac precizează, că prezența fenomenului constituționalismului nu este obligatoriu influențat de existența unei constituții ca lege fundamental [1, pag. 163].

Constituționalismul este o tradiție multiseclară a orânduirii juridico-politice. În acest context, există exemple reale ale unui șir de țări, precum Marea Britanie, Israel, Noua Zeelandă, care nu au o constituție scrisă, dar care au un nivel înalt de dezvoltare.

Autorul I. Guceac face o claritate la tema data, clasificând dezvoltarea constituționalismului în Republica Moldova în mai multe etape. Prezentăm mai jos această clasificare, care de altfel, este înalt apreciată și considerată reală și argumentată, inclusiv de oamenii de știință ucraineni: a) etapa primară de dezvoltare a constituționalismului (de la voievodate până în anul 1812); b) etapa constituționalismului basarabean din componența Imperiului Rus (1812-1917); c) Etapa de consolidare a constituționalismului (1917-1940); d) etapa fenomenului constituționalismului Basarabiei ca parte a României (1918-1940); e) etapa constituționalismului R.A.S.S.M. (1924-1940); f) constituționalismul R.S.S.M. (1940-1991); g) constituționalismul și organizarea de stat a Republicii Moldova (de la declararea independenței din 27.08.1991) [3, pag 31]. Perioada sec. XX este una specifică pentru afirmarea constituționalismului în Moldova. Acest fenomen se combatea cu circumstanțe de lipsă a conștientizării și acceptare a ideilor de independență și suveranitate. Următoarea perioadă în istoria dezvoltării constituționalismului ucrainean și moldovenesc este cea a revoluțiilor din Imperiul Rus, Austro-Ungar, România regală.

Așa-numitul constituționalism revoluționar din 1905-1917, pentru statul moldovenesc a avut la bază „constituții de partid”, programele anumitor partide politice în care se indicau principiile de guvernământ și regimul politic. În anii 1917-1921, pe teritoriul Republicii Moldova au început a fi percepute corect și promovate idei politico-filozofice, precum cele liberale, social-democratice, comuniste, anarhiste ș. a. Ideile politice înrădăcinate în mentalitatea cetățenilor, începând cu sf. sec. XIX era socialismul sub diverse aspecte și fațete. Astfel constituțiile RASSM din 1925, 1938 numite și valorile societății deschise, aveau menirea de instalare a regimului de dictatură a proletariatului, extirparea burgheziei și construirea socialismului. constituții ulterioare ale R.S.S.M. și R.S.S.U. din 1978 au menținut ideile și principiile Constituțiile anterioare. Acestea au fost elaborate în baza constituției U.R.S.S. din anul 1977, născută din ideile de comunism științific. În aceste constituții, existau idei despre drepturile și libertățile social-economice, politice și personale ale cetățenilor, însă nu era fixat nici un mecanism clar de implementare a acestora, rămânând declarative și neaplicabile.

Totuși astfel și suveranitatea R.S.S.M., stipulată formal în textul constituției de atunci. Limitele stricte de luare a deciziilor la orice nivel erau bine încadrate și așa numita suveranitate era absolut fantomică.

Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 (art. 1) [2, pag 2] stipulează că țara noastră este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.

În așa mod, constituantul încearcă să ne convingă că actuala Lege fundamentală este un document de factură inedită, care depășește actele de valoare constituțională existente în istoria statului nostru. Însă acest sistem de organizare statală sub toate aspectele sale constitutive a existat și este în perpetuă devenire. Dar există pericolul de a accepta tendința, uneori nejustificată, să acceptăm modele străine de organizare statală, de constituționalism, în loc să trasăm o cale proprie de dezvoltare constituțională. În acest context, pentru a asigura alegerea unui regim de guvernare optim, e necesar de a cerceta fenomenul constituționalismului național.

Cercetătorii juriști din Republica Moldova au publicat mai multe lucrări de specialitate dedicate aspectului doctrinal al constituționalismului. Literatura de specialitate respectivă conține diverse viziuni, tratează în mod diferit problema constituționalismului. După declararea suveranității Republicii Moldova, se crea impresia că, odată cu elaborarea unei noi legislații statul va intra în faza progresului, va spori calitatea vieții, economia națională va înregistra performanțe, va avansa știința și cultura etc. În opinia politicianilor de atunci, una din sarcinile primordiale ale politicii de stat viza promovarea unor valori constituționale globale, precum democratismul, protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, independența justiției, supremația legii, pluripartitismul care se ridica la rang de valori sacramentale. Însă, realizarea practică a acestor idei constituționale fundamentale a scos la iveală lacune grave, care se manifestă atât în cadrul sistemului de drept național, precum și în conștiința juridică a cetățenilor.

Din acest motiv, în fața școlii de drept constituțional din Republica Moldova apare necesitatea stringentă de interpretare științifică a problemelor legate de realizarea în practică a acestor postulate constituționale fundamentale. O parte dintre aceste probleme, se referă la necesitatea stabilirii unui echilibru între umanizarea legislației și fortificarea mecanismelor de aplicare a dreptului, perfecționarea statutului constituțional-juridic al individului, sporirea gradului de răspundere a organelor puterii de stat în fața cetățenilor, concentrarea și desconcentrarea atribuțiilor statale, centralizarea și descentralizarea acestora, asigurarea integrității teritoriale a țării ș. a.

În viziunea noastră, una din trăsăturile constituționalismului din Republica Moldova de la începutul secolului al XXI-lea este implementarea acestuia „de sus”, rămânând o categorie abstractă pentru o bună parte din cetățeni. O mare dificultate constituie chiar neînțelegerea ori interpretarea eronată a acestui termen, inclusiv de către specialiștii în materia dreptului constituțional. De aceea venim cu unele precizări asupra conținutului noțiunii de constituționalism [4, pag. 105].

Istoria constituționalismului din Republica Moldova demonstrează faptul că problema principală a dezvoltării constituționale, privită ca proces de organizare a activității instituțiilor publice și nonguvernamentale, a indivizilor, nu ține de noutatea ideilor constituționale fundamentale, pe care le-am acceptat după declararea suveranității și independenței, dar de nivelul scăzut al conștiinței juridice, a populației.

Actualmente se înregistrează o discordanță între doctrina de drept constituțional și realizarea în practică a ideilor și principiilor constituționale exprimate în conținutul normelor de drept, astfel încât ideile nu se transformă în stereotipuri de conștiință juridică, iar actele legislative prin care ideile constituționale fundamentale sunt dezvoltate și precizate, cu toate că poartă un caracter aplicativ, nu sunt eficiente.[5, pag 38]

Deși este evidentă tendința globală a dezvoltării constituționalismului care asigură stabilitatea relativă a democrației, se înregistrează o „criză triplă a guvernării” care, în viziunea lui Larry Diamond, este generată de următoarele probleme: absența responsabilității democratice și a supremației legii, în contextul „unei corupții dominante, al traficului, al violenței criminale, al personalizării puterii și al abuzurilor împotriva drepturilor omului”; incapacitatea de a administra conflictele regionale și etnice într-o manieră pașnică și constructivă; criza sau stagnarea economică provocate, în parte, de eșecul de a implementa reforme economice liberale și de a crea niveluri de integritate, capacitate și profesionalism al administrației. Indiscutabil, însăși prezența constituției nu este suficientă pentru consolidarea constituționalismului. Problema majoră ține de realizarea principiilor constituționale în sistemul de drept național și practica socială.

Evoluția cu succes a constituționalismului în cadrul unei societăți democratice este determinată, în viziunea noastră de următoarele tendințe: promovarea consecventă a valorilor democratice care ar permite ca reformele constituționale să fie orientate, în exclusivitate, spre limitarea puterii, descentralizarea forțelor politice, economice și administrative și, în același timp, spre fortificarea garanțiilor și extinderea institutelor de autoguvernare; aprofundarea procesului de constituționalizare a sistemelor sociale, imprimarea unui caracter real acțiunilor legate de realizarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului, sporirea garanțiilor constituționale de asigurare a lor; principiul dominației legii trebuie să dobândească un conținut real, mecanismele concrete de reglementare constituțională urmează să fie aduse în confor-

mitate cu principiile constituționale fundamentale, cerințele față de răspunderea constituțională trebuie să fie în creștere; este necesară stabilirea cu precizie a atribuțiilor funcționale ale instituțiilor publice, în conformitate cu principiile separației puterilor în stat și instituirea garanțiilor care ar exclude exercitarea „necontrolată” a acestor atribuții; stabilirea criteriilor constituționale a eventualelor restrângeri ale drepturilor omului, reieșind din principiile fundamentale ale societății civile; asigurarea garanțiilor legislative și instituționale de realizare a drepturilor și libertăților fundamentale.

Revenind la particularitățile constituționalismului din Republica Moldova, evidențiem câteva aspecte constituțional-juridice cu caracter distructiv: caracterul inert al doctrinei juridice și al procesului de aplicare a dreptului; deformarea sau imperfecțiunea deciziilor cu caracter constituțional-juridic; recepționarea „decorativă” sau reproducerea mecanică a valorilor constituționale contemporane fără a crea circumstanțele necesare pentru realizarea lor, ceea ce, în ultimă instanță, conduce la denaturarea valorilor și principiilor constituționale fundamentale în viața de toate zilele. Această stare reprezintă, de fapt, marele pericol pentru dezvoltarea democrației și în Republica Moldova.

Condiția primară pentru depășirea acestui obstacol ține de accesibilitatea la valorile europene, conștientizarea faptului că dreptul nu este un privilegiu al statului, dar aparține fiecărui individ, indiferent dacă acesta este sau nu în raport direct cu puterea. Ca urmare, dacă în cadrul relațiilor sociale cetățenii nu vor evolua în calitate de subiecți plenipotențari, dacă realizarea drepturilor acestora nu va fi garantată, nu se va putea vorbi nici pe departe despre prezența în societatea noastră a constituționalismului, a democrației și libertății.

BIBLIOGRAFIE

1. Ion Guceac. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Monografie. Chișinău, Tipografia Centrală, 2001.
2. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (cu modificările ulterioare). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
3. Gheorghe Costachi. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău, Tipografia Centrală, 2003.
4. Rosalind Dixon. International journal of constitutional law. Volume nr. 16, 2018.
5. Gheorghe Iancu. Drept constituțional și instituții politice. București, 2002. Editura Hamangiu.

MECANISME INTERNAȚIONALE UNIVERSALE DE PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI

Cristian OBREJANU,
student, Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova

SUMMARY

Human rights in the current context have formed over centuries, ranging from the slave state to the present, when the individual can be put on an equal footing with the state in a trial. At present, human rights are exposed in various normative acts, starting with the national constitution, and ending with international agreements (treaties, pacts, agreements) on supranational level. Besides the bilateral and multilateral agreements between states, there are also organizations aiming at protecting these rights, for example the UN, which drew up the Universal Declaration of Human Rights in the distant year of 1948. The main purpose of this statement was the elimination of all forms of violence and discrimination that attacked the human being, and any signatory state of the declaration must respect it.

Keywords: *fundamental rights, protection, UN, ECHR, constitution, ombudsman.*

Drepturile omului sunt drepturi universale aplicabile tuturor ființelor umane, care garantează o serie de libertăți precum: dreptul la viață, dreptul la integritate fizică și psihică, dreptul la muncă, dreptul la siguranță, etc. Drepturile universale ale omului au 3 caracteristici fundamentale: sunt drepturi subiective; sunt drepturi esențiale; sunt reglementate atât pe plan național prin legi fundamentale (constituții), cât și în plan internațional prin declarații de drepturi.

De asemenea, ele reprezintă un concept filozofic, care plasează omul în centrul atenției și îl apără de abuzuri și inegalități din partea statului sau a altor persoane.

Conform unei alte definiții, [1] drepturile fundamentale sunt acele drepturi subiective ale cetățenilor, esențiale pentru viață, libertatea și demnitatea acestora, indispensabile pentru libera dezvoltare a personalității umane, drepturi stabilite prin Constituție (art. 1), și garantate prin Constituție și legi.

Primul act normativ cu valoare constituțională din epoca medievală, care avea să consfințească drepturile și libertățile oamenilor, a fost *Magna Charta Libertatum*, îndreptată lui Ioan fără de Țară, regele Angliei, de către baronii răsculați. Actul consfințea limitarea puterii regale și acorda anumite libertăți personale baronilor, dar se referea și la oamenii de rând. De exemplu, punctul 39 al acestui document, prevedea ca „Nici un om liber nu va fi arestat sau întemnițat sau depozat de bunurile sale, sau declarat în afara legii, sau exilat, sau lezat de orice maniera ar fi și noi nu vom purcede împotriva lui și nici nu vom trimite pe nimeni împotriva lui, fără o judecata loială a egalilor săi, în conformitate cu legea țării” [2].

Un alt act normativ important, care apare în Anglia, este *Petiția Drepturilor* din 1628, ce presupunea stabilirea de garanții împotriva perceperii impozitelor fără aprobarea Parlamentului, a confiscării de bunuri și a arestărilor fără respectarea procedurii de judecata normală [3].

Din nou, în Anglia, au fost elaborate alte doua acte importante: *Habeas corpus* (1679) și *Bill-ul drepturilor* (1689). În conformitate cu *Habeas corpus*, la solicitarea arestatului sau a oricărei alte persoane, tribunalul trebuia să emită un mandat de aducere a arestatului, putând hotărî ca urmare fie retrimiteră lui în închisoare, fie punerea lui în libertate cu sau fără cauțiune. Prin *Bill-ul drepturilor* a fost declarată ilegală orice preluare de bani pentru Coroană sau pentru folosul ei, pentru o altă perioadă de timp și în alte condiții decât cele stabilite de Parlament.

De partea cealaltă a oceanului Atlantic, peste aproximativ un secol, apare *Declarația de independență a S.U.A.*, din 4 iulie 1776 care prevede că „oamenii au fost creați egali, ei fiind înzestrați de Creator cu anumite drepturi inalienabile; printre aceste drepturi se găsesc viața, libertatea și căutarea fericirii, astfel că „oricând o formă de guvernare devine contrară acestui

scop, poporul are dreptul de a o schimba sau de a o aboli și de a stabili un nou guvernământ” [4].

De asemenea un act de valoare universală, este *Declarația franceză* din 1789, care se intitulă *Declarația drepturilor omului și cetățeanului*. Chiar art. 1 stipulează că „oamenii se nasc și rămân liberi și egali în drepturi. Deosebirile sociale nu pot fi fondate decât pe egalitatea comună,” precizându-se ideea că scopul asociațiilor politice îl constituie apărarea drepturilor naturale și imprescriptibile ale omului: libertatea, proprietatea, siguranța și rezistența împotriva asupririi. Egalitatea, după părerea francezilor, era un drept înăscut, menit să se mențină după constituirea societății civile. Însa viața, în cadrul statal, atrage după sine unele situații specifice, cum ar fi instituirea unor funcții sau a unor demnități care nu sunt accesibile oricărui individ, ci doar celor care au calitatea de cetățeni [5].

Practic, instituția drepturilor omului a fost dintotdeauna strâns legată de evoluția statului, între acești doi exponenți creându-se o relație de interdependență, bazată pe raporturile dintre individ și stat. Astfel, atât statul, cât și individul sunt cointeresați de menținerea echilibrului. Voi încerca să explic această interdependență prin următorul exemplu. Dacă un stat ar suprima drepturile omului prin instaurarea unui regim totalitar, oamenii s-ar răscula și ar înlătura conducerea, lucru care s-a petrecut nu numai o dată în istoria omenirii, drept rezultat ar surveni o perioadă de anarhie, însoțită de pericole la adresa oamenilor, fiindcă garantul securității, adică statul, a dispărut.

În prezent, există organizații suprastatale care au ca scop primordial apărarea ființei umane de abuzuri din partea statului sau din partea altor persoane. De exemplu, O.N.U. care joacă un rol extrem de important în garantarea drepturilor omului, adoptând o serie de convenții și tratate. De exemplu, *Carta Națiunilor Unite* a fost adoptată în scopul creării condițiilor necesare pentru menținerea păcii și securității internaționale, a justiției și a respectării obligațiilor care decurg din tratatele internaționale. În realizarea acestor țeluri, se reafirma credința în drepturile fundamentale ale omului, în demnitatea și valoarea persoanei umane, în egalitatea în drepturi a bărbaților și femeilor, precum și a națiunilor mari și mici [6].

Declarația universală a drepturilor omului reprezintă primul document cuprinzător în sfera drepturilor omului adoptat de o organizație internațională universală. Scopul Declarației universale este de a oferi un mod de înțelegere comun al drepturilor fundamentale și de a servi tuturor popoarelor și națiunilor drept standard comun de îndeplinire. Declarația Universală (art. 2) cuprinde două categorii de drepturi: drepturi civile și politice, pe de o parte, și drepturi economice, sociale și culturale, pe de altă parte [7].

Datorită declarației, au fost proclamate ca fundamentale o gama foarte largă de drepturi și libertăți. Analizând conținutul ei, putem menționa că ea este mult mai cuprinzătoare și mai complexă decât oricare altă declarație de drepturi ale omului, elaborată până în acel moment pe planul legislației interne. Trebuie de asemenea, de menționat faptul că ea nu este un tratat, (fiind votată de O.N.U. inițial ca rezoluție), totuși, odată cu trecerea timpului, statutul ei s-a schimbat, transformându-se într-un document cu valoare de normă juridică.

Pactele Internaționale cu privire la Drepturile omului au fost adoptate, de asemenea, de Adunarea Generală a O.N.U., în anul 1966, dar au intrat în vigoare abia peste un deceniu. Ambele pacte conțin prevederi comune, de nondiscriminare la adresa bărbatului și a femeii, pe bază de rasă, cultură, sex, limbă, religie, opinie politică sau de altă natură.

O.N.U. a adoptat și alte convenții cu privire la protecția drepturilor omului. Câteva dintre ele au fost: Convenția cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei, Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente crude, inumane sau degradante, Convenția privind drepturile copilului, Convenția Europeană a drepturilor omului, Carta socială Europeană etc.

O organizație internațională cu caracter interstatal, care are ca rol edificarea păcii bazată pe justiție și cooperare internațională, este *Consiliul Europei*. Acest Consiliu are ca scop realizarea unei unități mai strânse între țările-membre, pentru aceasta se încheie diferite acorduri multilaterale, se adoptă acțiuni comune ale statelor membre în domeniile: economic, social cultural, științific și administrativ.

Activitățile desfășurate de Consiliul Europei se referă la protecția drepturilor fundamentale

le ale omului. În acest sens, s-a adoptat, în 1950, *Curtea Europeană pentru protecția drepturilor omului* și organul judiciar instituit de aceasta - *Curtea Europeană a drepturilor omului*. Această instituție, nou creată, a instituit o procedură juridică (art. 6) care permite și persoanelor fizice să introducă acțiuni împotriva guvernelor, dacă acestea consideră că au fost victimele unei violări a unui drept fundamental. Orice stat contractant care acceptase prevederile Curții Europene pentru protecția drepturilor omului și care avea o justiție compatibilă, putea fi penalizat pentru abuzurile exercitate asupra cetățenilor săi. În cazul dat Curtea Europeană putea depăși criteriul național [8].

În Republica Moldova există mai multe instrumente juridice de protecție a drepturilor omului, dar cel mai important act normativ care garantează respectarea drepturilor, este Constituția Republicii Moldova. Titlul II al Constituției este dedicat Drepturilor, Libertăților și Îndatoririlor Fundamentale. De exemplu, art. 15, „Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea”. Iar art. 16 stipulează că „(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului (2). Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială” [9].

În context vom menționa și alte acte legislative care au ca scop respectarea drepturilor omului. De exemplu Legea Republicii Moldova nr 298 din 01.01.2013 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității” din 2013 [10], Codul Muncii al RM (art. 7-8), adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 154 din 28.03.2003 [11] etc.

Unul dintre mijloacele cele mai importante de asigurare a respectării drepturilor omului îl constituie controlul constituționalității legilor. Curtea Constituțională, după cum este menționat în Constituție (art. 134) „este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova”. „Este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.” „Garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat”. Deci, Curtea Constituțională este ca un mediator între cele 3 puteri ale statului și populație, ne fiind controlată de nici o instituție ierarhic superioară [12].

Un alt instrument juridic pentru apărarea drepturilor omului în Republica Moldova, este Legea cu privire la Contenciosul administrativ, din 10.02.2000, cu modificările ulterioare. Conform art. 1 al acestei legi, „Contenciosul administrativ ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept”. Deci prezenta lege, oferă dreptul oricărei persoane de a-și apăra un drept lezată de o autoritate publică, evitându-se, astfel, abuzurile din partea autorităților [13].

Nu în ultimul rând, în Republica Moldova mai activează și instituția Ombudsmanului, adică a avocatului poporului [14], care este o persoană independentă, respectabilă, împuternicită de Parlament sau Guvern pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Funcțiile exercitate de către instituția Ombudsmanului, în baza misiunii sale, constau în: supravegherea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și a legalității, care implică și funcțiile de cercetare și control a administrației publice; mediere sau sugerare a unor noi măsuri legale; sancționare sau penalizare a autorităților, care provoacă prejudicii în activitatea instituției. Ombudsmanul este o instituție cu caracteristici speciale, deoarece, spre deosebire de celelalte 3 autorități publice clasice: legislativă, executivă și judecătorească, nu are putere de decizie, rolul reducându-se la element complementar celor trei autorități publice clasice, funcția principală fiind constatarea corectitudinii acțiunilor administrației.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Internațională privind Eliminarea tuturor Formelor de Discriminare Rasi-
ală din 21.12.1965, aderat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 707-XII din
10.09.1991, publicată în ediția oficială „Tratate Internaționale”, 1998, volumul 1, pag. 77.
2. Magna Charta Libertatum, 1215, punctul 39.
3. Petiția Drepturilor, 1628,
4. Declarația de independență a S.U.A., 4 iulie 1776.
5. Declarația franceză, 1789, art. 1
6. Carta Națiunilor Unite, din 26.06.1945. Publicat: 30.12.2001 în Tratate Internaționale nr.
26, art. nr. 6. Data intrării în vigoare: 02.03.1992.
7. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948, aderat la Declarație prin Ho-
tărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.1990, publicată în ediția oficială
„Tratate Internaționale”, 1998, volumul I, pag. 11, adoptată și proclamată de Adunarea Generală
a O.N.U. prin Rezoluția 217 A(III) din 10.12.1948.
8. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, din
04.11.1950. Publicată : 30.12.1998 în Tratate Internaționale nr. 1, art. nr. 342. Data intrării în
vigoare: 01.02.1998.
9. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova
nr. 1 din 12.08.1994, p. 5. Articolele 15 și 16.
10. Legea „Cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării
și asigurarea egalității”. Publicată: 05.03.2013 în Monitorul Oficial nr. 48, art. nr. 148. Data
intrării în vigoare: 01.01.2013
11. Codul Muncii, Republica Moldova, nr. 154, din 28.03.2003. Publicat la 29.07.2003 în Mo-
nitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162.
12. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldo-
va nr. 1 din 12.08.1994, p. 5, art. nr. 134.
13. Legea cu privire la „Contenciosul administrativ”. Publicată: 18.05.2000 în Monitorul
Oficial nr. 57-58 art. nr. 375. Data intrării în vigoare: 18.08.2000, articolul 1.
14. Legea nr. 52 din 03.04.2014 cu privire la avocatul poporului (Ombudsmanul), publicată
în Monitorul Oficial la 09.05.2014, nr. 110-114

PARTICULARITĂȚILE ORGANIZĂRII ȘI DESFĂȘURĂRII PROCESULUI DE DECLARARE ȘI CONTROL A AVERII ȘI A INTERESELOR PERSONALE ALE FUNCȚIONARULUI PUBLIC

*Cătălina DIMITRIU,
studentă, Universitatea de Stat din Moldova*

*Călin TOMULEȚ,
magistru, lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

This article deals with the particularities of organizing and conducting the process of declaration and control of the wealth and personal interests of the civil servant that are closely interrelated. Civil servants are required to declare their property and personal interests so that they can control these statements and intervene on time if incomplete and erroneous statements are detected to ensure a healthy climate within the public administration. It is important to exclude the official's personal interests to satisfy the general interest in the development of the welfare of society as a whole.

Keywords: *public servant, public administration, declaration, personal interest.*

O problemă distinsă pentru funcționarii publici în procesul exercitării atribuțiilor este declararea și controlul averii și al intereselor personale. Această problemă însă nu trebuie să afecteze funcționalitatea sistemului de administrație publică, ci, din contra, să eficientizeze activitatea funcționarilor din cadrul autorităților publice.

Misiunea fundamentală a funcționarului public este aceea de a servi interesului public. Cetățenii au necesitatea ca funcționarii publici să-și facă datoria în mod cinstit, corect și imparțial. În prezent, tot mai mult se cere ca guvernul să ia măsuri pentru asigurarea activității entităților publice într-o manieră corespunzătoare principiilor și criteriilor bunei guvernări, sporirii probității morale a agenților publici și a prestigiului autorităților publice prin intermediul mecanismului de declarare și control a averii și al intereselor personale a persoanelor cu funcții publice și a membrilor familiei acestora, precum și a restricțiilor pentru eficientizarea administrației publice, a funcționării acesteia într-un mod cât mai transparent.

În acest sens, apare necesitatea evidențierii particularităților de organizare și desfășurare a procesului de declarare și control a averii și al intereselor personale ale funcționarului public, proces care va fi analizat în acest articol.

Declarația de avere și interese personale reprezintă un act personal și irevocabil al subiectului declarării, depus, pe proprie răspundere, sub formă de document electronic sau, după caz, în formă scrisă pe suport de hârtie. Acest document presupune, în general, o succesiune logică de activități, începând cu stabilirea subiecților declarării și obiectului acestor declarații, care sunt urmate de un termen limită de depunere a declarațiilor și finalizează cu o formă de control [3, art. 5]

În continuare vom analiza procesul de declarare și control a averii și a intereselor personale ale funcționarului public, începând cu determinarea funcționarului public ca subiect care are obligația de a depune declarațiile de avere și interese personale.

Conform art. 3, lit. g din Legea privind declararea averii și a intereselor personale, funcționarii publici sunt subiecți ai declarării averii și intereselor personale și sunt incluși în Registrul electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale, ținut de Autoritatea Națională de Integritate.

Astfel, activitatea funcționarilor publici ține, în primul rând, de crearea unui climat sănătos în cadrul organelor administrației publice. Foarte important în acest sens este conștientizarea de către ei a obligațiilor ce le revin în exercitarea funcției publice, inclusiv obligația de a prezenta

declarația de avere și interese personale. Acest lucru este prevăzut expres în art. 24 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, denumit declarația de avere și interese personale, respectarea regimului juridic al conflictului de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și cadourilor. Conform art. 1, alin. 1, „funcționarul public este obligat să prezinte, în condițiile legi, declarația de avere și interese personale” [4, art. 24].

Ca obiect al acestor declarații pot fi:

- veniturile obținute de funcționarul public împreună cu membrii familiei, concubinul/concubina în anul fiscal precedent;
- bunurile mobile și imobile, inclusiv cele nefinalizate, deținute în proprietate cu drept de uzufruct, de uz, de abitație, de suprafață de către funcționarul public și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia, inclusiv în calitate de beneficiari efectivi, ori aflate în posesia acestora în baza unor contracte de mandat, de comision, de administrare fiduciară, unor contracte translativ de posesie și de folosință;
- bunurile transmise de către funcționarul public cu titlu oneros sau gratuit, personal sau de către membrii familiei lui, concubinul/concubina lui către orice persoană fizică sau juridică în perioada declarării, dacă valoarea fiecărui bun depășește suma de 10 salarii medii pe economie;
- datoriile personale ale funcționarului public, ale membrilor de familie sau ale concubinului/concubinei lui sub formă de debit, gaj, ipotecă, garanție, emise în beneficiul unor terți, împrumut și/sau credit, dacă valoarea lor depășește valoarea a 10 salarii medii pe economie;
- calitatea de asociat, de acționar sau de membru în cadrul unui agent economic, al unei organizații necomerciale sau organizații internaționale, deținută de funcționarul public și membrii familiei, concubinul/concubina acestuia etc. [3, art. 4, alin. (1)].

Acestea sunt doar câteva dintre obiectele care trebuie să fie declarate de către un funcționar public începând de la veniturile obținute până chiar și datoriile, acțiunile sale în organizații necomerciale, sunt obiecte ce trebuie declarate. Aceasta pentru că averea ar putea conduce la compromiterea procesului de luare a deciziilor oficiale și de administrare publică din cauza existenței unor interese și relații personale nedeclareate în termen, la slăbirea încrederii cetățenilor în instituțiile publice.

Declarația de avere și interese personale se depune anual, până în data de 31 martie, indicându-se veniturile obținute de către funcționarul public împreună cu membrii de familie, concubinul/concubina lui în anul fiscal precedent. De asemenea, bunurile deținute și interesele personale la data depunerii declarației. Acest termen este prevăzut pentru funcționarii care sunt angajați în instituțiile publice. Dar în cazul angajării, al validării mandatului ori al numirii în funcție, după caz, declarația se depune în termen de 30 de zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție, indicându-se veniturile obținute de către funcționarul public împreună cu membrii de familie, concubinul/concubina lui în anul fiscal precedent, precum și bunurile deținute și interesele personale la data depunerii declarației.

După încetarea mandatului sau a raporturilor de muncă ori de serviciu, subiectul declarării este obligat să depună declarația în termen de 30 de zile de la data încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu. În declarație se vor indica veniturile obținute de către subiectul declarării împreună cu membrii de familie, concubinul/concubina lui în anul fiscal curent, precum și bunurile deținute și interesele personale la data depunerii acesteia. Subiectul declarării care, în conformitate cu legislația în vigoare, are raporturile de muncă sau de serviciu suspendate, depune declarația în termen de 30 de zile după reîncadrarea în funcție, indicând veniturile obținute împreună cu membrii de familie, concubinul/concubina lui pe parcursul întregii perioade nedeclareate, de asemenea bunurile deținute și interesele personale la data depunerii declarației cu excepția în care durata suspendării raporturilor de muncă sau de serviciu este mai mică decât un an fiscal [3, art. 6].

Funcționarul public este obligat să depună declarația în formă electronică prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a Autorității Naționale de Integritate, în conformitate cu modelul prevăzut în anexa nr. 1 din Legea privind declararea averii și a intereselor personale. Respectiv declarația în formă electronică se face prin utilizarea semnăturii electronice emise în condițiile legii, care se vor elibera subiecților declarării cu titlu gratuit, în

modul stabilit de Guvern. Totodată, declarația în formă electronică se consideră recepționată de Autoritatea Națională de Integritate, dacă subiectul declarării primește recipisa electronică de confirmare a acceptării acesteia. [3, art. 7] În cazul în care funcționarul public constată că a introdus în declarație date incomplete sau eronate, acesta este obligat să rectifice declarația depusă în condițiile prevăzute în Legea privind declararea averii și a intereselor personale [3, art. 5 alin. (5)]. În acest caz, declarația inițială și declarațiile rectificate sunt păstrate separat prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a Autorității Naționale de Integritate. Odată ce declarația a fost rectificată, funcționarul public este eliberat de răspundere, cu condiția că datele incomplete sau eronate nu au fost incluse în mod intenționat [3, art. 7 alin. (6)].

După expirarea termenului pentru depunerea declarațiilor de avere și interese personale, urmează procedura de control al averii și intereselor personale. Controlul averii și al intereselor personale ale funcționarilor publici se efectuează de către Autoritatea Națională de Integritate în conformitate cu Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. [1]

Desfășurarea procesului privind controlul averii și al intereselor personale constă în verificarea declarațiilor de avere și interese personale, a datelor și a informațiilor privind averea existentă, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice și de demnitate publică și, cel mai important, se verifică dacă s-a respectat depunerea în termen a declarațiilor de către funcționarii publici, precum și verificarea respectării cerințelor de formă a declarațiilor de avere și interese personale [1, art. 27, alin. (1)].

Dacă în urma efectuării controlului declarațiilor de avere și interese personale se constată că funcționarul public nu a depus sau a depus tardiv declarația de avere și interese personale, inspectorul de integritate îi aplică acestuia o sancțiune contravențională, conform Codului contravențional al Republicii Moldova [2, art. 3302] Depunerea declarației de avere și interese personale după expirarea termenului de depunere, în perioada de timp cuprinsă între termenul de depunere și data inițierii controlului, se califică ca depunere tardivă a declarației [1, art. 27, alin. (6)].

În cazul nedepunerii declarației de avere și interese personale, inspectorul de integritate transmite autorității publice în care activează subiectul declarării cu statut de funcționar public, un demers pentru depunerea declarației în termen de 30 de zile. Nedepunerea declarației de avere și interese personale în termen de 30 de zile de la recepționarea demersului inspectorului de integritate sau refuzul de a o depune constituie temei de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu [1, art. 27, alin. (8)].

În acest sens, conform art. 28 din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, temeiurile de inițiere a controlului averii și intereselor personale aparțin Autorității, care pot fi din oficiu ori la sesizarea unor persoane fizice sau juridice. Controlul din oficiu se inițiază la sesizarea președintelui ori a vicepreședintelui Autorității, sau a inspectorului de integritate. Controlul din oficiu este inițiat în cazul prevăzut, dacă se constată lipsa unor date din declarația de avere și interese personale, precum și în cazul nedepunerii sau al depunerii tardive a declarației, inspectorul de integritate inițiază controlul averii și al intereselor personale, precum și în baza unor informații publice [1, art. 28].

Generalizând cele menționate, constatăm că procesul de declarare a averii și al intereselor personale ale funcționarului public este un proces obligatoriu pentru a permite dezvoltarea eficientă și continuă a administrației publice, satisfacerea unor interese generale ale cetățenilor și a exclude satisfacerea intereselor personale [5, p. 221-222].

În concluzie, declararea și controlul averii și al intereselor personale continuă a fi o problemă pentru funcționarii publici, influențând activitatea profesională a acestora. Totuși respectarea și aplicarea cadrului legal în vigoare este necesar pentru cei care dețin funcții publice. În cazul abaterilor de la cadrul normativ actual, funcționarii publici vor fi supuși răspunderii administrative. În cazul în care funcționarii publici vor respecta obligația de declarare și control al averii și al intereselor personale, activitatea acestora va fi una transparentă și eficientă pentru administrația publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17.06.2016. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-246 din 30.07.2016.
2. Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009.
3. Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17.06.2016. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-246 din 30.07.2016
4. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
5. Tatiana Mostovei. Funcționarul public față în față cu conflictul de interese: reglementare, exemplificare și soluționare de situații. În: Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului. Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrate aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Chișinău, 2014, p. 217-229.

STATUTUL JURIDIC AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC CA PÂRÂT ÎN LITIGIUL DE CONȚENCIOS ADMINISTRATIV

*Dumitru CHEPTENI,
student, Universitatea de Stat din Moldova*

*Călin TOMULEȚ,
magistru, lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

The evolution of administrative litigation in the Republic of Moldova reaches a new stage by the adoption of the administrative code. This work considers the analysis of the legal status of civil servant in the administrative litigation. It's also try to identify which person falls under the notion of civil servants and how to bring them to justice. In conclusion, we can mention that the civil servant represents a distinct category of defendant in the litigation, which can be prosecute for his actions or omission.

Keywords: *civil servants, administrative litigation, status, administrative code, defendant.*

Una dintre cele mai discutate probleme în doctrina autohtonă a devenit controlul activității administrației publice. Constituția Republicii Moldova este actul de bază ce reglementează diferite forme de control exercitate asupra administrației publice centrale și locale, iar prin art. 53, alin. 1, fundamentează controlul legalității actelor administrative, adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice, în instanțele judecătorești.

Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate. În vederea asigurării celor menționate mai sus tot Constituția prevede crearea autorităților publice menționate în Titlul III, care servesc drept garant al democrației și statului de drept.

Astfel rolul esențial al autorităților publice îl reprezintă respectarea drepturilor individului, prin care se subînțelege o activitate sau un anumit proces organizațional înfăptuit de funcționarii publici care activează în această sferă. Aceștia din urmă sunt responsabili de instituirea și realizarea procedurilor constituționale, a legilor și a multiplelor acte normative subordonate acestora, adică participarea lor activă la formarea și executarea politicii de interes general.

În sensul Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, dar și a Codului administrativ al Republicii Moldova, prin autoritate publică se înțelege orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. [2, art. 2]

Este evident că atingerea scopurilor și intereselor legitime ale cetățenilor este imposibilă fără o administrație de calitate. În acest sens administrarea publică este înfăptuită de funcționarii publici, selectați ca fiind cei mai buni, care activează în scopul satisfacerii interesului public. Interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții. [3, art. 18]

Activitatea profesională a funcționarului public este una foarte responsabilă, deoarece rodul activității acestuia îl reprezintă actele administrative, care produc efecte juridice și, implicit, într-un fel sau altul, pot afecta interesele legitime ale particularilor. Pentru a evita aceste abuzuri și pentru a restabili ordinea de drept a fost instituită instituția contenciosului administrativ, care vine să apere persoanele față de abuzurile oricăror autorități publice. Astfel, lezarea drepturilor se produce în urma acțiunii sau inacțiunii funcționarului public, care, conform codului administrativ, poate avea calitatea de pârât într-un astfel de litigiu.

Calitatea de pârât a funcționarului public reiese din mai multe acte normative. Aceste acte normative fie cuprind prevederi cu caracter expres, fie prevederi din care se poate deduce statutul juridic al funcționarului public în calitate de pârât în litigiul de contencios administrativ.

Un astfel de act este Constituția Republicii Moldova, care, prin articolul 53, care prevede crearea instituției contenciosului administrativ. Alineatul 1 consacră indirect calitatea funcționarului public ca pârât, deoarece „*Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei*”. Actele administrative emise de autoritățile publice sunt elaborate de către funcționarii din cadrul acestora, iar răspunsurile la cereri sunt date de către funcționari, adică domină cu precădere factorul uman.

Funcționarul public nu poate fi chemat în calitate de pârât în instanța de contencios administrativ, dacă acesta nu a elaborat actul administrativ sau dacă a refuzat să soluționeze în termen legal o cerere [1, art. 53], lezând astfel un drept subiectiv recunoscut de lege sau cauzând, prin acțiunile sau inacțiunile sale vreun prejudiciu. În cazul în care acțiunea se admite de către instanță, Codul Civil al Republicii Moldova prevede că „*prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică. Persoana cu funcție de răspundere va răspunde solidar în cazul intenției sau culpei grave*”.

În literatura de specialitate sunt evidențiate câteva cazuri când funcționarul public din cadrul autorității administrative acționate poate avea calitatea de pârât și anume:

- în cazul în care există pagube cauzate celor vătămați în drepturile lor, recunoscute de lege, prin emiterea acului administrativ sau prin refuzul nejustificat de a soluționa o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege în termen legal;

- în cazul în care nu se respectă dispozițiile cuprinse în hotărârea instanței de contencios administrativ;

- în cazul în care nu se respectă măsurile dispuse de instanța de contencios administrativ în timpul soluționării cauzei [8, pag. 102].

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public reglementează și ea calitatea de pârât a funcționarului public din perspectiva răspunderii acestuia conform prevederilor legale. Astfel calitatea de pârât poate fi dedusă și din prevederile legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public care prevede că „*pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz*” [2, art. 56].

Pentru a înțelege mai bine sfera de aplicare a acestei legi trebuie să precizăm, mai întâi, care sunt persoanele care dețin statutul de funcționar public.

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public definește funcționarul public ca fiind persoană fizică numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică [2]. Tot aici apare formularea de funcție publică, care pare să se lărgească sensul conceptului de funcționar public ca pârât în litigiul de contencios administrativ, deoarece legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică definește funcția de demnitate publică ca o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii [5, art. 2, al. (2)]. Această abordare este una doctrinară ce reiese din definiția funcționarului public dată de Iorgovan A., care stipulează că *funcționarul public este o persoană fizică investită în mod legal, prin actul de voință unilaterală a unei autorități publice sau a cetățenilor, cu sarcina îndeplinirii pe un timp limitat sau determinat a unei funcții publice, în vederea realizării competenței organului din structura căreia face parte funcția respectivă* [6, pag. 587].

Pornind de la prevederile legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, acest fapt nu este veridic legal, deoarece art. 4, al. 3 al prezentei legi indică expres că *prevederile prezentei legi nu se aplică persoanelor ce exercită funcții de demnitate publică*, iar persoana fizică poate obține statutul de funcționar public numai în cazul în care aceasta va fi investită în una din funcțiile publice din cadrul autorităților publice indicate în anexa nr. 1 a legii.

Pentru noi prezintă interes nu atât calitatea de funcționar public, ci calitatea de pârât a demnitarului public și dacă acesta putea fi clasat în *categoria de funcționar public în calitate de pârât în litigiul de contencios administrativ*. Prevederile legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică indică faptul că demnitarii, prin încălcările comise în exercițiul mandatului, atrag răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii [5, art. 23, al. (2)].

Normele respective se aplică și funcționarului public cu statut special, acestuia revenindu-i și calitatea de pârât. Aceste prevederi se regăsesc și în art. 4 al legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public: „*Prevederile prezentei legi se aplică funcționarilor publici cu statut special (colaboratorilor serviciului diplomatic, serviciului vamal, ai organelor apărării, de prevenire și combatere a corupției, securității naționale și ordinii publice, altor categorii stabilite prin lege) în partea care nu este reglementată prin legi speciale*”.

Statutul juridic al funcționarului public ca pârât în litigiul de contencios administrativ este reglementat de următoarele acte:

- Constituția Republicii Moldova (art. 53, al. 1).
- Codul Civil al Republicii Moldova (art. 1403 al. 2, 1404 al. 1).
- Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (art. 4, art. 56).

Toate aceste acte indică caracterul distinct al funcționarului public și calitatea sa de pârât în litigiul de contencios administrativ, astfel subliniindu-se importanța existenței subiectului distinct ca acțiune în contencios. Acest lucru oferă satisfacția morală reclamantului, deoarece poate cere direct despăgubiri de la subiectul care i-a lezat dreptul. Totodată, despăgubirile trebuie să fie rezonabile și conforme prejudiciului cauzat. Doctrina recomandă ca despăgubirile morale să fie achitate de funcționalul public, iar cele materiale - de autoritatea publică, pe motiv ca acestea din urmă pot fi enorme, iar resursele funcționarului insuficiente.

În **concluzie**, pentru ca funcționarul public să aibă calitatea de pârât, el trebuie să întrunească una din următoarele condiții:

- 1) funcționarul public a elaborat actul administrativ contestat;
- 2) funcționarul public a refuzat să soluționeze cererea.

Legiuitorul impune condiția ca în ambele cazuri reclamantul să solicite despăgubiri. În cazul în care acțiunea se admite, funcționarul public poate fi obligat să achite despăgubirile solidar cu autoritatea publică respectivă. Totodată, potrivit art. 20, alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, funcționarul public poate fi obligat să achite despăgubirile solidar cu autoritatea emitentă.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
2. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008.
3. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 309-320 din 17.08.2018.
4. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 82-86 din 22.06.2002.
5. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 194-196 din 05.10.2010.
6. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. București, 2005.
7. Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău, 2013.
8. Pisarenco O. Răspunderea administrativă și contenciosul administrativ. Chișinău, 2017.

Secția activitate editorială**Mihai MANEA** - șef secție**Ion AXENTI** - specialist principal**Sergiu VLADÎCA** - specialist principal**Marina PASTUH** - inginer programator**Indice poștal:** 76957**Adresa redacției:**

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71**E-mail:** aap.editura@yahoo.com**Dată la cules: ?****Bun de tipar: ?**

Tipar executat la „Notograf-Prim” S. R. L.

Tiraj: ? **ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

