

TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE



*Materiale ale conferinței științifico-practice internaționale
17 mai 2018*

*25 de ani de elaborări teoretice și realizări practice în
domeniul administrării publice*

Chișinău, 2018

COLEGIUL REDACȚIONAL

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

Andrei GROZA - doctor, conferențiar universitar, prim-prorector al Academiei de Administrare Publică

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

Ion GUCEAC - doctor habilitat, profesor universitar, membru-corespondent al Academiei de Științe a Moldovei

Ion DULSCHI - doctor, conferențiar universitar, director al Departamentului studii superioare de master

Aurelia ȚEPORDEI - director al Departamentului dezvoltare profesională

Silvia DULSCHI - doctor, conferențiar universitar, șef al Direcției știință și doctorat

Angela ZELENSCHI - doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe administrative

Silvia GORIUC - doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe juridice

Tatiana TOFAN - doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei economie și management public

Nikolai IJA – director al Institutului Regional de Administrare Publică al Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei, Odessa, Ucraina, doctor în științe politice, profesor universitar

Ana GOREA - doctor, conferențiar universitar, Catedra științe politice și relații internaționale

Mihai MANEA - șef al Secției activitate editorială

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„Teoria și practica administrării publice”, conferință științifico-practică internațională (2018 ; Chișinău). Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conferinței științifico-practice internaționale, 17 mai 2018/col. red.: Oleg Balan [et al.]. – Chișinău: AAP, 2018 (S.C. „Elan Poligraf” S.R.L.). – 606 p.: fig., tab.

Antetit.: Acad. de Administrare Publică. – Texte: lb. rom., engl., rusă. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. – 200 ex.

ISBN 978-9975-3019-7-8.

351/354+32+34(082)=135.1=111=161.1

T 43

Autorii poartă răspundere pentru conținutul materialelor și stilul expunerii.

CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ CONSTITUIE UN DOMENIU DE BAZĂ AL ACTIVITĂȚII ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

CUVÂNT-ÎNAINTE

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

Cercetarea științifică constituie un domeniu de bază al activității Academiei de Administrare Publică. Ea se realizează în cadrul catedrelor de specialitate, școlii doctorale, proiectelor de cercetare naționale și internaționale derulate în Academie. Activitatea de cercetare, dezvoltare și inovare este finanțată din bugetul de stat, din fondurile provenite din proiecte și granturi naționale și internaționale, obținute prin concurs, contractelor încheiate cu autoritățile administrației publice, cu alte instituții și organizații, precum și din fondurile proprii ale Academiei.

Pe parcursul celor 25 de ani de activitate Academia de Administrare Publică, în calitate de instituție de învățământ superior de stat și de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, a acumulat o bogată experiență de organizare a activității științifice. Academia participă la edificarea societății bazate pe cunoaștere prin serviciile educaționale și de cercetare prestate, inclusiv prin efectuarea de cercetări științifice în domeniul teoriei și practicii administrației publice, în vederea creării unui suport științific pentru desfășurarea reformei administrației publice, elaborării de noi forme și metode de administrare, care să asigure eficiența activității autorităților publice.

A devenit o frumoasă tradiție ca rezultatele cercetărilor științifice să fie discutate în cadrul mai multor manifestări științifice, inclusiv al Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice” care se organizează anual către Ziua Academiei. Anul acesta, Conferința respectivă este organizată în atmosfera și în contextul marcării la 21 mai 2018 a aniversării de 25 de ani de la fondarea Academiei, ceea ce-i conferă o semnificație deosebită.

În cadrul ședinței plenare a avut loc lansarea cărții „*Academia de Administrare Publică la un sfert de veac*”, editată conform deciziei Senatului și care reprezintă o ediție istorico-cronologică și ilustrativă jubiliară privind fondarea și evoluția instituției. De rând cu examinarea activității de formare a personalului pentru administrația publică prin studiile superioare de master, prin cursurile de dezvoltare profesională a

funcționarilor publici, studiul respectiv scoate în evidență și procesul de instituire în cadrul Academiei și diseminare ulterioară la nivel național a științei administrației, menite să conceptualizeze și să argumenteze practic procesele transformatoare din sistemul administrativ autohton.

Discuțiile și dezbaterile științifice au continuat în cele șase ateliere tematice în cadrul cărora cercetătorii Academiei, altor instituții de învățământ superior și de cercetare din țară și din străinătate s-au împărtășit cu rezultatele cercetărilor efectuate în domeniul reformei administrației publice, problemelor actuale ale științei politice, dreptului public, tendințelor managementului public, dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, altor probleme actuale.

Vom menționa că prin cercetările efectuate, dezbaterile produse, propunerile formulate de participanții la conferință se generează, se diseminează și se valorifică noi cunoștințe teoretico-conceptuale și aplicative ale științei administrației, managementului, politologiei și relațiilor internaționale, dreptului, tehnologiilor informaționale aplicate, raportate la necesitățile sistemului administrativ.

Prin aceste activități de cercetare, Academia de Administrare Publică își aduce contribuția la formularea diferitelor recomandări și propuneri privind derularea proceselor transformatoare din sistemul administrației publice din Republica Moldova în contextul reformei aflate în deplină desfășurare conform prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2020.

Discuțiile din cadrul actualei Conferințe științifico-practice internaționale vin să completeze dezbaterile produse și recomandările formulate pentru autoritățile administrației publice pe alte platforme de discuții organizate în cadrul Academiei, cum ar fi cele patru Forumuri desfășurate în ultimul timp cu concursul Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) privind dezvoltarea locală și regională.

Venim cu cele mai sincere felicitări și urări de bine către toți participanții la Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice” cu prilejul aniversării de 25 de ani ai Academiei de Administrare Publică.

ȘEDINȚĂ ÎN PLEN

REFLECȚII ASUPRA CĂRȚII „ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ LA UN SFERT DE VEAC”

Ediție istorico-cronologică și ilustrativă privind fondarea și evoluția Academiei

Aurel SÎMBOTEANU,
prorector al Academiei de Administrare Publică,
doctor în științe politice, conferențiar universitar

SUMMARY

In the context of the preparation to the 25th anniversary of the founding of the Academy of Public Administration, by Senate decision, it was decided to elaborate and publish the book „The Academy of Public Administration for a quarter of the century”. In the present study, some reflections are made on this newly published book, which elucidates the way traveled by the institution in the first quarter of the century. The paper reflects the work of the Academy in a complex manner, focusing on the training of staff for public administration through master's degree studies, doctoral studies and scientific research, through continuous professional development courses.

Keywords: Academy of Public Administration, master studies, professional development, scientific research, support services, governing bodies, public servant, editorial activity, personnel policy.

Biografia unei instituții de învățământ superior reprezintă, în primul rând, substratul condițiilor generatoare de servicii ce urmează să fie prestate de aceasta în contextul solicitărilor sociale determinate de schimbările care intervin în legătură cu reorganizările politice, economice și de altă natură, dar și evoluția activității instituției respective sincronizată cu procesele transformatoare din domeniul pentru care pregătește specialiști de înaltă calificare.

În acest sens, Academia de Administrare Publică își are originea în inițierea perioadei de tranziție în domeniul construcției statale, după dobândirea Independenței Republicii Moldova, care a determinat necesitatea obiectivă în reformarea administrației publice. Această reformare era condiționată de intențiile benefice de instituire a statului de drept, de inițierea afirmării tot mai active a sectorului neguvernamental, de reevaluare a potențialului uman din administrația publică, de modernizare a serviciilor publice prestate populației, procese care urmau să se producă, ca rezultat al instituționalizării unui nou sistem politic.

Fondată prin Decret prezidențial la 21 mai 1993, Academia de Administrare Publică a contribuit și continuă să contribuie, prin serviciile educaționale și de cercetare prestate, la fortificarea potențialului uman din sistemul administrativ autohton. Ne convingem de aceasta luând cunoștință de cartea „Academia de Administrare Publică la un sfert de veac” [1].

În prezentul studiu ne propunem expunerea unor reflecții asupra acestei cărți recent editate la recomandarea Senatului Academiei și care elucidează calea parcursă de instituție în primul pătrar de veac de activitate. Lucrarea este concepută ca o ediție istorico-cronologică și ilustrativă privind fondarea și evoluția Academiei pe parcursul a 25 de ani de funcționare.

Practica de descriere a anumitor etape în evoluția Academiei de Administrare Publică este cunoscută și anterior. Astfel, în anul 2003, cu prilejul celei de-a 10-a aniversări a Academiei, a fost editată lucrarea „*Un deceniu de împliniri*” care conține un set de materiale analitice semnate de colaboratorii Academiei în care sunt descrise rezultatele educaționale și de cercetare științifică obținute de instituție pe parcursul primilor zece ani de funcționare [2].

În anul 2008 cu prilejul aniversării a 15-a de la fondarea Academiei, au fost editate lucrările „*La cumpănă de ani*” [5] și „*Profesorii Academiei*” [3]. Prima lucrare conține analiza activității desfășurate de instituție în perioada nominalizată, iar cea de-a doua lucrare elucidează biografiile cadrelor didactice ale Academiei și aportul acestora la desfășurarea procesului instructiv și de cercetare. Ambele lucrări reprezintă niște surse informaționale importante privind activitatea Academiei în perioadele respective.

Păstrând tradiția edițiilor anterioare de a elucida activitatea Academiei într-o anumită perioadă de timp, cartea „*Academia de Administrare Publică la un sfert de veac*” vine, în același timp, cu o abordare conceptuală nouă, mai complexă, fiind structurată în 15 capitole care cuprind toate domeniile de activitate a Academiei. După cum este și firesc, lucrarea începe cu un cuvânt înainte a Rectorului Academiei, Oleg Balan, doctor habilitat, profesor universitar, în care se face o succintă sinteză a lucrării. Urmează mesaje de salut ale Primului-Ministru al Republicii Moldova, Pavel Filip, și al primului Președinte al Republicii Moldova, Mircea Snegur, în care domniile lor se pronunță asupra evenimentului aniversar al Academiei.

În continuare, sunt elucidate condițiile care au determinat fondarea Academiei, acestea constând, într-o formulă generalizată, în necesitatea stringentă de pregătire a cadrelor pentru sistemul administrativ autohton, capabile să activeze în cadrul unui sistem politic și administrativ bazat pe democrație, diversitate și pluralism și să asigure modernizarea administrației publice.

Întrucât Academia și-a sincronizat continuu activitatea cu procesele desfășurate în sistemul administrativ și educațional al Republicii Moldova, pe parcursul timpului au fost necesare mai multe modificări în prevederile statutare ale instituției care, la rândul lor, au generat și anumite reorganizări structurale ale acesteia. Din această perspectivă în lucrare sunt evidențiate patru perioade principale în evoluția Academiei: 1993-1998 - reflectă calea spre afirmare a Academiei în primii cinci ani de activitate; 1998-2003 - elucidează procesul de redimensionare a activității Academiei în legătură cu transformările intervenite în sistemul administrației publice din Republica Moldova; 2003-2010 - conține analiza activității Academiei în perioada când s-a aflat sub tutela Șefului Statului; 2010-2018 - este perioada de revenire a Academiei în subordinea Guvernului, de consolidare a potențialului logistic și educațional al instituției. Fiecare dintre aceste perioade își are conținutul și particularitățile sale, acestea fiind descrise și caracterizate în compartimentul respectiv al cărții.

Pe parcursul acestor etape, organele de conducere ale Academiei s-au instituit și au funcționat în conformitate cu legislația în vigoare la timpul respectiv, au evoluat reieșind din prevederile statutare ale Academiei. În acest context, într-un capitol aparte al lucrării este examinat rolul Senatului, Consiliului pentru dezvoltare strategică instituțională, Consiliului științific, Consiliului departamentului studii superioare de master, Consiliului de administrație, rectorului Academiei în efectuarea managementului instituțional.

Nucleul tematic al lucrării îl constituie capitolele în care este examinată activitatea Academiei în domeniile de formare a personalului pentru administrația publică prin studiile superioare de master, cursurile de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, organizarea și desfășurarea activității științifice. Vom menționa că aceste activități, care după natura și conținutul lor, reprezintă activități de bază ale Academiei, sunt analizate prin folosirea mai multor procedee investigaționale.

De rând cu expunerea textuală în descrierea activităților, se folosesc pe larg posibilitățile oferite de limbajul statistic, aducându-se indicatorii care reflectă dinamica contingentului de absolvenți ai studiilor superioare de licență, studiilor superioare de master, numărul participanților la cursurile de dezvoltare profesională, contingentul de doctoranzi, alți indicatori măsurabili care reflectă activitatea colectivului Academiei în domeniile respective.

Astfel, Academia a pregătit 364 de specialiști cu studii superioare de licență, specialitatea *Administrație publică*, 5721 de specialiști cu studii superioare de master, la programele: a) *master științific*: Teoria și practica administrației publice; Management; Relații internaționale; b) *master de profesionalizare*: Administrare publică; Anticorupție; Management; Relații internaționale; Drept public; Management informațional în administrația publică.

O componentă importantă în activitatea Academiei, reflectată în lucrare, o constituie pregătirea cadrelor științifice de înaltă calificare prin studiile de doctorat. Ca urmare a finalizării cu succes a studiilor doctorale din cadrul Academiei, 16 absolvenți ai acestor studii au susținut tezele de doctor, din ei: 3 - în științe politice, 7 - în drept, 2 - în științe economice, 1 - în istorie, 3 - în științe administrative, completând, astfel, potențialul cercetătorilor autohtoni.

Peste 43 000 de funcționari publici au participat la cursurile de dezvoltare profesională, care s-au desfășurat și continuă să se desfășoare prin mai multe modalități: a) la comanda de stat; b) la solicitarea autorităților publice; c) în colaborare cu partenerii de dezvoltare. În anul 2016 a fost lansat cu suportul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (*PNUD Moldova*) Platforma de e-learning pentru instruirea consilierilor locali.

Lucrarea scoate în evidență și activitatea organizată de Academie, în colaborare cu Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), prin intermediul platformei de comunicare deschisă în problemele administrației publice. Astfel, pe parcursul anilor 2016 și 2017, au fost organizate trei Forumuri Deschise în cadrul cărora au fost discutate cu funcționarii din administrația publică locală și centrală, reprezentanți ai societății civile, alte instituții relevante, subiecte ce țin de: Reforma administrației publice locale; Dezvoltarea regională și locală; Planificarea strategică la nivel local.

Aceste manifestări sincronizează cu activitatea științifică desfășurată în Academie, or alături de instruirea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, Academia a fost abilitată cu efectuarea de cercetări științifice în domeniul teoriei și practicii administrației publice, elaborarea de materiale analitice și de recomandări metodice în problemele serviciului public, precum și pregătirea cadrelor științifice și didactice de înaltă calificare în domeniul administrației publice.

În lucrare i se acordă un loc binemeritat acestui domeniu de activitate, prin elucidarea experienței acumulate de Academie pe parcursul celor 25 de ani de activitate, care a reușit să devină, în această perioadă, un veritabil centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice. În favoarea acestei teze vin manifestările științifice organizate de Academie și devenite deja tradiție. Printre ele se menționează Conferința științifico-practică internațională „*Teoria și practica administrării publice*”, Conferința științifico-practică internațională „*Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice*”, Masa rotundă cu participare internațională „*Interacțiunea dreptului național și internațional în realizarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și altele*”. Tribuna acestor conferințe este folosită pentru diseminarea și valorificarea rezultatelor cercetărilor științifice obținute în cadrul proiectelor naționale și internaționale realizate în cadrul Academiei.

În organizarea și realizarea sarcinilor elucidate mai sus și-au adus și continuă să-și aducă contribuția subdiviziunile administrativ-didactice și științifice ale Academiei care s-au succedat pe parcursul anilor: Direcția instruire, Direcția perfecționare continuă a personalului, Direcția monitorizare, evaluare și control, Direcția știință și doctorat, Departamentul studii

superioare de master, Departamentul dezvoltare profesională, catedrele de specialitate - Științe administrative, Științe juridice, Economie și management public, Științe politice și relații internaționale. În lucrare este descrisă activitatea cadrelor didactice în realizarea procesului de studii și de cercetare științifică, sunt expuse biografiile acestora din care depistăm experiența acumulată, aportul fiecăruia la realizarea sarcinilor care stau în fața Academiei.

Expunerea textuală și statistică mai este suplimentată cu imagini ilustrative care reflectă vizual participarea cadrelor didactice, formatorilor, altor angajați ai Academiei în diferite activități didactice, de cercetare, curriculare și extracurriculare, desfășurate atât în țară, cât și în diferite instituții similare din străinătate cu care Academia întreține relații de colaborare.

În această ordine de idei, vom menționa că în lucrare se conține un material destul de convingător privind colaborarea Academiei cu instituțiile similare din străinătate și cu alte organisme europene și internaționale, preocupate de problemele administrației publice. Aceasta se elucidează în contextul necesității studierii, preluării și implementării experienței țărilor avansate în domeniul pregătirii cadrelor pentru administrația publică, experiența cărorora s-a dovedit a fi utilă pentru Republica Moldova, mai ales în primii ani de independență, or la acel timp țara noastră nu posedea o experiență proprie în acest domeniu.

Studierea și implementarea experienței străine avansate în domeniul pregătirii cadrelor pentru administrația publică se realiza, după cum putem deduce din conținutul studiului analizat de noi, pe două căi. Prima rezidă în faptul că cadrele didactice, cercetătorii și studenții Academiei au efectuat numeroase vizite de documentare și de studiu peste hotare, care au oferit posibilitatea de a prelua experiența de organizare a procesului de pregătire a cadrelor pentru sistemul administrației publice. În acest sens, foarte utile s-au dovedit a fi vizitele de studii ale colaboratorilor Academiei în instituțiile similare din SUA, Portugalia, Belgia, Olanda, Franța, Letonia, Lituania, România, Ucraina și alte țări. Ca rezultat al acestor vizite putem remarca adaptarea planurilor de studii ale Academiei, profesiogramelor specialităților din cadrul studiilor de master, sistemului de organizare și desfășurare a dezvoltării profesionale a angajaților serviciului public la rigorile sistemului european de instruire a funcționarilor publici.

Cea de a doua cale de studiere și implementare a experienței țărilor străine în sistemul educațional al Academiei de Administrare Publică constă în faptul că Academia a avut parte pe parcursul anilor de mai multe vizite ale unor experți, cadre didactice, formatori din instituții similare din străinătate care au participat în diferite forme la procesul didactic din Academie. De o importanță deosebită au fost prestațiile profesorilor de la instituțiile de prestigiu din SUA, Portugalia, Suedia, Marea Britanie, Olanda, România, Italia, Cehia, Polonia, Germania, Federația Rusă, Ucraina și alte țări, care au susținut cursuri de lecții la Academie, au acordat asistență informațională și metodică în mai multe domenii de activitate. Aceste activități au contribuit la stabilirea unor relații benefice între cadrele didactice ale Academiei și experții din străinătate.

O atenție sporită se acordă în lucrare analizei activității desfășurate de Biblioteca Științifică a Academiei. Fiind o parte integrantă a sistemului informațional instituțional, activitatea bibliotecii este examinată din perspectiva misiunii pe care o are și anume - de asigurare informațională și documentară a procesului didactic la toate formele de studii și activității științifice, satisfacerea necesităților informaționale complexe ale masteranzilor, doctoranzilor, cadrelor didactice, cercetătorilor științifici, funcționarilor publici, altor categorii de utilizatori.

În lucrare sunt evidențiate câteva etape în evoluția Bibliotecii Științifice, începând cu demararea activităților de constituire, organizare și funcționare a bibliotecii, stabilirea primelor relații de colaborare cu alte biblioteci universitare, publice și specializate, cu organizații

nonguvernamentale, autorități publice, persoane fizice care au contribuit la formarea primei colecții de publicații și până la etapa actuală de modernizare și implementare a inovațiilor tehnologice, prin extinderea Accesului deschis la multiple resurse de informație, diversificarea serviciilor și produselor informațional-documentare on-line de bibliotecă, achiziționarea tehnicii informaționale de ultimă generație, amenajarea unei săli moderne pentru Biblioteca electronică, aderarea la Consorțiul internațional LNSS.

Despre dinamica crescândă a serviciilor prestate de Biblioteca Științifică a Academiei vin să vorbească următorii indicatori reflectați în carte. În perioada anilor 1993-2017 fondul Bibliotecii Științifice a crescut până la 46 000 volume. Peste 90% din toate materialele intrate în colecțiile bibliotecii le reprezintă cărțile și edițiile periodice: 35719 cărți, 5841 de exemplare (290 titluri) publicații periodice, 1332 de broșuri, 334 de autoreferate, 10 teze de doctor, 804 manuscrise, 1045 CD și documente audiovizuale. Din sursele informaționale ale bibliotecii 70% sunt în limba română, 30% - în limbile rusă, engleză, franceză și germană.

Activitatea Bibliotecii Științifice este elucidată în lucrare în contextul participării acesteia la realizarea mai multor proiecte internaționale de dezvoltare a colecțiilor finanțate de Alianța Franceză, Fundația Soros, PNUD, TACIS, USAID, GIZ, Programul Operațional comun România, Ucraina, Republica Moldova, finanțat de către Uniunea Europeană.

Pe parcursul celor 25 de ani de activitate Academia de Administrare Publică a fost preocupată și de o bogată activitate editorială cu care a fost abilitată. Descrierea inițierii acestei activități în lucrare se face prin expunerea opiniei primilor angajați ai Secției editare, care readuc atmosfera primilor ani din activitatea editorială a Academiei. Urmează descrierea activităților de editate a publicațiilor din domeniul teoriei și practicii administrației publice, teoriei statului și dreptului, economiei și finanțelor publice, relațiilor internaționale, problemelor social-umane, tehnologiilor informaționale, inclusiv a materialelor conferințelor teoretico-științifice și științifico-practice naționale și internaționale organizate de Academie pe parcursul anilor.

În lucrare se elucidează pe larg și activitatea revistei metodico-științifice trimestriale „Administrarea Publică”, unica revistă de specialitate din Republica Moldova, care a fost instituită odată cu deschiderea, în anul 1993, a Academiei și care a publicat mii de studii care, în totalitatea lor, constituie un aport important la dezvoltarea științei administrației din Republica Moldova. De asemenea, se descrie și rolul ziarului „Funcționarul Public” care a promovat în permanență evoluția sistemului administrativ autohton, transformările conceptuale ale procesului de studii de la Academie, fiind fidel cititorului său - funcționarul public de toate nivelurile.

Succesele unei instituții de învățământ superior depind în mare măsură de politica de personal promovată de instituție. În acest sens, în lucrare se accentuează particularitățile acestei politici de personal în cadrul Academiei de Administrare Publică, care rezidă din statutul ei, în calitate de instituție care prestează servicii educaționale pentru adulți.

Elementul creator al activităților desfășurate în cadrul Academiei în domeniul pregătirii cadrelor pentru administrația publică, dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, precum și cercetării științifice îl constituie personalul didactico-științific și administrativ. În lucrare regăsim descrierea principiilor, care au permis o dezvoltare continuă a Academiei prin consolidarea factorului uman, dar și acțiunile practice privind motivarea creșterii performanțelor și a competitivității personalului didactico-științific.

Cititorii au posibilitate să facă cunoștință, în acest compartiment al cărții, cu Doctorii Honoris Causa ai Academiei, deținătorii distincțiilor de stat, posesorii Diplomei Guvernului și Diplomei de Onoare a Ministerului Educației, deținătorii distincțiilor Academiei de Administrare Publică, precum și cu veteranii muncii, care au contribuit la dezvoltarea instituției.

Viabilitatea unei instituții de învățământ superior depinde, alături de alți factori, și de baza tehnico-materială a procesului de studii. În lucrare se descrie procesul de creare și consolidare treptată a condițiilor de studii și de trai ale studenților și participanților cursurilor de dezvoltare profesională. Aceasta s-a realizat atât prin alocațiile bugetare, cât și cu susținerea partenerilor de dezvoltare, prin realizarea diferitelor proiecte comune din resurse extrabugetare. Astfel, potențialul logistic și infrastructura tehnico-materială actuală a Academiei permit desfășurarea procesului de studii și cercetare la un nivel care corespunde exigențelor timpului.

Un compartiment original al lucrării este și cel intitulat „Academia în file de ziar”. Pe parcursul unui pătrar de secol de funcționare a Academiei, ziarul „Funcționarul Public” a exercitat și continuă să exercite funcția de cronicar fidel al evenimentelor și proceselor desfășurate în cadrul instituției și în sistemul administrației publice din Republica Moldova. Cititorului i se aduc cele mai relevante informații publicate pe paginile ziarului în diferiți ani cu începere din 1995 și finalizând cu luna februarie 2018, prin care se reproduc mai multe procese și evenimente desfășurate pe parcursul acestor ani în Academie.

Un moment pe care dorim să-l menționăm este și faptul că fiecare din cele 15 capitole ale lucrării începe cu un citat care reflectă, de fapt, mesajul principal al compartimentului respectiv. Este un procedeu folosit pe larg în activitatea de cercetare științifică din Academie, dar și în amenajarea spațiilor de studii, observat și apreciat la justa lui valoare de către vizitatorii instituției și beneficiarii de servicii prestate de Academie.

Unul din aceste citate sună în felul următor: „Învață tot ce poți, oricând poți, de la oricine poți - întotdeauna va veni o vreme când vei fi recunoscător că ai făcut-o” (Sarah Caldwell). Acest citat precedă compartimentul „Opinii despre Academie” în cadrul căruia mai mulți absolvenți ai instituției din diferite promoții, de la diferite specialități și forme de studii își expun părerea ce reprezintă Academia de Administrare Publică în formarea lor profesională.

Lucrarea finalizează cu un compartiment ilustrativ în cadrul căruia, folosind posibilitățile imaginii fotografice, sunt expuse vizitele oficiale ale demnitarilor de stat, ambasadorilor, partenerilor de dezvoltare la Academie, este elucidat schimbul de experiență prin vizitele colaboratorilor Academiei la instituții de învățământ similare din străinătate, dar și vizitele experților străini la Academie. Mai multe imagini ilustrează instantaneele de lucru care reflectă viața cotidiană a Academiei pe parcursul anilor de funcționare, precum și diferite festivități solemne desfășurate cu prilejul diferitelor evenimente, inclusiv festivitățile de înmânare a diplomelor de absolvire pentru diferite promoții. Imaginile fotografice ne familiarizează cu unele activități organizate și desfășurate cu susținerea și participarea absolvenților Academiei, cu amenajarea spațiilor de studii, dar și a teritoriului Academiei.

În scopul facilitării accesului la conținutul cărții a persoanelor necunoscătoare a limbii române, fiecare capitol este precedat de un sumar expus în limba engleză în care într-o formă generalizatoare se transpune și se comentează materialul din compartimentul respectiv.

În concluzie, vom menționa că lucrarea „*Academia de Administrare Publică la un sfert de veac*” reprezintă un studiu științifico-informativ despre fondarea și evoluția Academiei, elaborat de un colectiv de autori, care conține în sine, de fapt, o dimensiune triplă. Pe lângă faptul că se expune ideea despre deschiderea unei noi instituții de învățământ superior, vom remarca și instituirea unui domeniu absolut nou de pregătire a cadrelor în sistemul învățământului superior din Republica Moldova și anume - domeniul administrației publice. De rând cu aceasta și în egală măsură, studiul respectiv scoate în evidență procesul de instituire și evoluție a științei administrației, el însuși constituind o cercetare din acest domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Sîmboteanu Aurel, Dulschi Ion, Țepordei Aurelia ș. a., Academia de Administrare Publică la un sfert de veac, Chișinău, AAP, 2018, 355 p.
2. Un deceniu de împliniri, Carte editată cu prilejul aniversării a 10-a de la fondarea Academiei, Chișinău, Editura GrafCart, 2003, 208 p.
3. Profesorii Academiei, Chișinău, AAP, 2008, 228 p.
4. Platon Mihail, Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției, Chișinău, AAP, 2017, 334 p.
5. Roman Alexandru, La cumpănă de ani, Academia de Administrare Publică – 15 ani de la fondare, Chișinău, AAP, 2008, 169 p.

ATELIERUL nr. 1

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

IMPACTUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ASUPRA PROCESELOR MIGRAȚIONALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Constantin SOLOMON,
doctor habilitat în științe politice,
profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article analyzes the impact of local government on migration processes in the Republic of Moldova. As a result of the analysis of documents and materials, it has been observed that in the last years, as a result of social and economic transformations, public administration reform, the issue of migration has been included in the agenda of the local public administration authorities.

Keywords: public administration, local public administration, migration processes, remittances, migrant reintegration, municipal council, district council, administrative-territorial units.

Actualmente, migrația constituie una dintre cele mai mari provocări cu care se confruntă societatea contemporană, iar ponderea acestui fenomen în viața de fiecare zi și pentru o perspectivă previzibilă generează o anumită îngrijorare și determină necesitatea examinării profunde și multilaterale a acestui fenomen.

În acest context, menționăm că majoritatea statelor lumii sunt antrenate în fluxurile migraționale, fie în calitate de țări de origine, fie de tranzit sau de destinație, iar, uneori includ toate pozițiile. În prezent, migrația s-a transformat într-un fenomen global, alcătuind 244 milioane de migranți, ceea ce constituie 3,3% migranți internaționali din populația mondială [1]. Astăzi, în migrația de muncă este inclus fiecare al treilea cetățean apt de muncă [2, p. 27].

Indiferent de forme și cauze, fenomenul migrației din țară în ultimii ani reprezintă un impact enorm asupra dezvoltării umane. Tendințele migraționale influențează dezvoltarea social-economică, securitatea umană și demografică a statelor lumii. Migrația forței de muncă a Republicii Moldova influențează semnificativ funcționalitatea economiei naționale. Menținerea intensității migrației în Republica Moldova este determinată de o serie de factori ca: transformările profunde sociale, economice și politice din țară; căutarea unor oportunități sociale și economice mai bune; relațiile sociale, internaționalizarea căsătoriilor, culturilor; declinul demografic, gradul redus de urbanizare și completarea inegală a pieței de muncă; factorii etnici, culturali, religioși, ecologici etc.

Migrația din Republica Moldova a avut în ultimele două decenii o evoluție extinsă, determinată de multiple cauze. Majoritatea studiilor constată faptul că peste 70% din cauzele ce determină migrația rămân a fi de natură economică, urmată de îmbunătățirea statutului profesional sau social, însă determinanta fundamentală rămâne a fi sărăcia [3, p.162].

Precizăm, totodată, că subiecții politicii migraționale sunt autoritățile administrației publice centrale și locale, cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizii care intră sau care ies din Republica Moldova. Parteneri în realizarea politicii migraționale de stat sunt organismele internaționale, sindicatele, patronatele, organizațiile neguvernamentale cu activitate în acest domeniu.

Întrucât autoritățile administrației publice locale sunt unul dintre subiecții politicii migraționale, considerăm necesar să analizăm unele aspecte ale influenței administrației publice locale asupra proceselor migraționale.

Remarcăm că de competitivitatea sistemului de administrație, de gradul lui de eficiență depinde evoluția tuturor proceselor transformatoare din societate, dat fiind faptul, că administrația reprezintă acea instituție publică care pune în aplicare mecanismele de modernizare a societății. Ca sistem de organizare socială, administrația publică funcționează atât la nivel național, cât și la nivel de unități administrativ-teritoriale, interacționând cu alte forme de organizare ce constituie mediul social.

Conform Constituției (art.107), administrația publică centrală de specialitate, organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor [4, p. 49].

Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 (art.1) prevede două niveluri ale autorităților reprezentative ale administrației publice locale. Primul nivel – autorități care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale. Fiind mai aproape de cetățeni, aceste organe se confruntă zilnic cu necesitatea soluționării a zeci de probleme care apar în comunitatea dată.

Al doilea nivel al autorităților publice locale sunt constituite și activează pe teritoriul raioanelor, municipiului Chișinău, Bălți, unității administrativ-teritoriale cu statut juridic special „Gagauz-Yeri” pentru promovarea și soluționarea problemelor populației unităților administrativ-teritoriale respective [5].

La 11 octombrie 2002, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Concepția politicii migraționale a Republicii Moldova [6]. Concepția în cauză are ca scop determinarea politicii de stat în domeniul migrației, fapt ce va permite asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, reglementarea și dirijarea procesului migrațional în interesul persoanei și al societății, protecția socială a migrantilor și a familiilor acestora, stabilirea relațiilor de cooperare cu alte state, crearea condițiilor de angajare legală în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor moldoveni, combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane.

Problema migrației este în atenția consiliilor municipale și raionale din republică. Astfel, la 25 aprilie 2016, Consiliul raional Telenești a adoptat decizia „Cu privire la crearea Grupului Local de Inițiativă în cadrul proiectului „Migrație și dezvoltare”, care include un șir de măsuri de gestionare a migrației în raion [7].

La 21 decembrie 2016, primăria municipiului Chișinău a organizat o masă rotundă cu tematica „Migrația sigură: cum ne protejăm de traficul de ființe umane?” Participanții la forum au fost informați de către reprezentanții NEXUS Moldova¹ și ai Agenției pentru ocuparea forței de muncă Chișinău despre măsurile întreprinse pentru prevenirea traficului de ființe umane și a muncii forțate. De asemenea, au fost discutate aspecte ce țin de riscurile și consecințele migrației ilegale de muncă. La evenimente au participat membrii Comisiei municipale pentru

¹ Proiectul NEXUS Moldova reprezintă o inițiativă pentru a crea platforma de informare, consultare și servicii menite să acorde ajutor migrantilor moldoveni prin conectarea acestora cu reprezentanții sectorului public, privat și asociativ, în vederea atingerii unor beneficii maxime pentru toți actorii implicați în procesul migrație și dezvoltare atât din Moldova, cât și din țările de destinație.

prevenirea traficului de ființe umane, reprezentanții serviciilor municipale ai subdiviziunilor CMC, ai Biroului migrație și azil și ai centrului internațional pentru protecția și promovarea drepturilor femeii „La Strada” [8].

La 16 iunie 2017, primarii localităților din raionul Orhei au participat la sesiunea de informare cu referire la fenomenul migrației, oferite de consultanții NEXUS Moldova. Reprezentanții NEXUS au oferit informații cu referire la: revenirea în Moldova, deschiderea unei afaceri, lucru și studii, vize, interdicția de intrare în unele țări, cetățenie, emigrare, integrare în străinătate și alte informații relevante cu privire la migrație [9].

Consiliul raional Criuleni a inclus în „Strategia de dezvoltare a raionului Criuleni pentru anii 2016-2020” obiective privind procesele migraționale [10], iar Consiliul raional Edineț, în parteneriat cu NEXUS Moldova, a organizat la 26 august 2017 festivalul „E-creativ acasă – festivalul moldovenilor migranți” [11].

Menționăm că în temeiul art. 54 al Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, cu modificările ulterioare, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 725 din 08.09.2017 „Cu privire la Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării”, recomandărilor Cancelariei de Stat a Republicii Moldova nr. 32-08-7286 din 27 septembrie 2017, în toate raioanele, orașele, municipiile Chișinău, Bălți, unității administrativ-teritoriale „Gagauz-Yeri” au fost desemnate persoane responsabile de coordonarea și promovarea politicii locale în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării.

Primul seminar de instruire privind implementarea Mecanismului de coordonare a politicii de stat în domeniul diaspora, migrație și dezvoltare (DMD) s-a desfășurat la 10 octombrie 2017 în incinta Consiliului raional Cimișlia, întrunind peste 60 de persoane responsabile de domeniul diasporei, migrației și dezvoltare la nivel decizional și tehnic din raioanele de sud ale Republicii Moldova, conform Regiunii de dezvoltare (Cimișlia, Căușeni, Ștefan Vodă, Basarabeasca, Cantemir, Cahul, Leova). În cadrul seminarului, a fost prezentat Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul DMD și Planul de acțiuni pentru anii 2017-2020 privind reintegrarea cetățenilor Republicii Moldova, reîntorși de peste hotare [12].

Următoarele sesiuni de instruire au fost desfășurate la 17 octombrie 2017 în raioanele din zona Centru: Nisporeni, Șoldănești, Rezina, Telenești, Orhei, Călărași, Ungheni, Dubăsari, Criuleni, Chișinău, Anenii Noi, Ialoveni, Strășeni, Hâncești și, respectiv, la 18 octombrie 2017 – raioanele din nordul țării: Bălți, Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnița, Râșcani, Sângerei, Soroca.

La sfârșitul lunii noiembrie 2017, la Centrul NEXUS Ungheni, s-a desfășurat o masă rotundă „Migrație și dezvoltare locală”. Au participat reprezentanți ai autorităților publice locale, elevi, migranți reîntorși acasă, antreprenori, dar și reprezentanți ai societății civile locale și regionale.

Au fost expuse bunele practici în ceea ce privește implicarea diasporei la nivel local, în special, cazul primăriei Ungheni, care a reușit să adune peste 10000 euro pentru amenajarea parcului central. De asemenea, au fost prezentate cazurile migranților de succes. Reprezentanții migranți care s-au întors acasă au relatat despre experiența lor în implicarea socială, dar și dezvoltarea comunității din care sunt originari [13].

În raioanele de est ale republicii, cele 147 de localități sunt organizate în 79 de unități administrativ-teritoriale, în care se înregistrează un puternic flux de migrație a populației. Astfel, în Transnistria majoritatea migranților 70% alcătuiesc populația tânără aptă de muncă, dintre care 45% sânt migranți cu vârsta cuprinsă între 20 și 40 de ani [14, p.107].

Referitor la raionul Dubăsari, specificăm că Consiliul raional își are sediul în satul Coșnița. Tot aici activează Oficiul stării civile și organul local de specialitate în domeniul învățământului, Casa teritorială de asigurări sociale și biroul teritorial de statistică își au sediul în satul

Cocieri. Procuratura, judecătoria și comisariatul raional de poliție se află în satul Ustia, iar biroul vamal – în orașul Criuleni (cu două posturi vamale – unul - în satul Pârâta, altul - în satul Molovata).

Astfel, în conformitate cu obiectivele proiectelor implementate de către UN Women în Moldova cu suportul financiar al Uniunii Europene – „Promovarea și protejarea drepturilor femeilor lucrătoare migrante” și „Sporirea abilității economice a femeilor din localitățile de pe ambele maluri ale râului Nistru în Republica Moldova” - în octombrie 2017, la Dubăsari, pentru reprezentanții Birourilor Comune de Informații și Servicii (BCIS) din raioanele Anenii Noi, Cantemir, Cimișlia, Dubăsari, Strășeni, Nisporeni s-a desfășurat atelierul de lucru cu tematica „Revizuirea serviciilor și informațiilor prestate în cadrul Biroului Comun de Informații și Servicii, prin prisma necesităților femeilor migrante”. În cadrul atelierului au fost abordate problemele privind consolidarea capacităților de gestionare a migrației în Republica Moldova, identificarea nevoilor femeilor migrante din grupurile vulnerabile și interconexiunii între aceste necesități cu serviciile prestate în cadrul BCIS [15].

Menționăm că în componența unității teritoriale autonome Găgăuzia intră 32 de localități organizate în 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi. La nivelul întâi, autoritățile administrației publice din unitatea teritorială Gagauzia sunt similare cu cele din raioane. La nivelul al doilea, se constituie și activează Adunarea Populară ca autoritate reprezentativă și deliberativă a unității administrativ-teritoriale, Guvernatorul (Bașcanul) și Comitetul executiv ca autorități executive.

La 25 septembrie 2017, în unitatea administrativ-teritorială „Găgăuz-Yeri”, Organizația de Tineret „Пилигрим-Демо” a organizat dezbateri cu tema migrației la care au participat peste 40 de tineri din Comrat, Ceadâr-Lunga, Vulcănești.

Apropo, în satul Beșalma, raionul Comrat, care are oficial un număr de 4500 de locuitori, au rămas doar 2500 cetățeni, în marea lor majoritate femei, bătrâni și copii. În Federația Rusă sunt de 1500 de migranți, iar în Turcia – aproximativ 500 de migranți [16].

Guvernul, autoritățile administrației publice locale cooperează cu Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), care implementează proiectul „Migrație și dezvoltare locală”, lansat de Programul Națiunilor Unite pentru dezvoltare în Moldova cu susținerea financiară a guvernului elvețian cu bugetul de 1,4 milioane de dolari SUA [17].

CALM, în parteneriat cu NEXUS Moldova și Consiliile raionale din Republica Moldova, contribuie la soluționarea problemelor legate de procesul migrațional. Astfel, la 10 decembrie 2015, CALM a organizat la Cahul Conferința regională „Migrație și dezvoltare”. Reprezentanții administrației publice locale au avut posibilitatea să cunoască tendințele migrației în Moldova, dar și să afle cum poate fi transformat fenomenul migrației din unul perceput a fi mai mult negativ în unul care contribuie la soluționarea anumitor probleme din localitățile republicii [18].

În perioada 20-26 noiembrie 2016, 16 primari, dar și reprezentanți al proiectului „Migrație și dezvoltare locală”, au efectuat o vizită de studiu în Maroc, țară care deține o experiență unică în ceea ce privește implementarea proiectelor ce vizează implicarea migranților în dezvoltarea localităților de baștină [19].

Realizările în domeniul integrării migrației în dezvoltarea locală contribuie la continuarea reformelor pe segmentul administrației publice centrale și locale.

Remarcăm că Academia de Administrare Publică, în calitate de Centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice și de instituție care pregătește cadre pentru administrația publică, participă cu acțiuni didactice concrete, de cercetare, asistență metodică și informațională privind problema migrației, atrăgând în aceste activități și tineretul. Astfel, la 26 septembrie 2016, în cadrul Academiei de Administrare Publică din Republica

Moldova a avut loc o masă rotundă cu genericul „Implicarea civică a tinerilor în problema migrației”, la care au participat tineri de la liceul „Orizont” [20].

În ultimii ani migrația și dezvoltarea au fost recunoscute și incluse pe agenda națională de dezvoltare. În acest context, a început aplicarea unui mecanism complex nou de integrare a migrației în strategiile de dezvoltare a țării, prin intervenții de ordin instituțional, juridic, crearea de modele și activități cu participarea și implicarea migranților în dezvoltarea durabilă atât la nivel național, cât și local. Cu toate acestea, la moment, cele mai multe acțiuni de politici au fost realizate mai mult la nivel național decât local, fapt ce denota un decalaj în intervențiile de susținere a migrației pentru dezvoltarea Republicii Moldova pe segmentul național-local.

Politicile migraționale trebuie să fie susținute prin instrumente eficiente de coordonare între toate structurile implicate dat fiind caracterul multidisciplinar al acestora, multitudinea de actori implicați atât la nivel național cât și regional. Autoritățile publice locale vor trebui să promoveze politici active de combatere a șomajului și de implicare și menținere a grupurilor vulnerabile pe piața muncii. La soluționarea multiplelor probleme legate de migrație este necesară o abordare complexă, un studiu și o analiză minuțioasă a situației, perfecționarea cadrului legal și întărirea capacităților funcționale ale organelor guvernamentale specializate, antrenarea societății civile în rezolvarea acestor probleme pentru ca cei ce guvernează reformele să ofere o perspectivă clară de dezvoltare a țării.

BIBLIOGRAFIE

1. Intenational Migration. În: <http://www.un.org/en/development/desa/population> (accesat pe 12.12.2017).
2. Moșneaga V. Politica migraționistă a Republicii Moldova: etapa actuală // Brain Drain. Cazul Republicii Moldova (culegere de articole) / Brain Drain, Moraru Victor (coord.); Inst. Integr, Europeană și Științe Politice al AȘM. – Chișinău: Tipografia „Sirius” SRL, 2011, p. 27-36.
3. Profilul Migrațional Extins al Republicii Moldova. OIM. – Chișinău, 2013.
4. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994 cu modificări. – Chișinău, 2004.
5. Legea privind administrația publică locală din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35/116 din 2 martie 2007.
6. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind aprobarea Concepției politicii migraționale a Republicii Moldova, nr. 1386-XV din 11.10.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 146-148/1140 din 31.10.2002.
7. <http://www.acte locale.md/dispozitieview.php?l=ro&idd=6383> (accesat pe 16.03.2018).
8. <http://chișinău.md/libview.php?l=ro&idc=4038id=171338t=/Presa/Comunicate-de-presă/Masa-rotundă-cu-tematica-prevenirii-traficului-de-ființe-um> (accesat pe 10.03.2018).
9. <http://or.md/index.php/feed> (accesat pe 10.03.2018).
10. Criuleni.md/index.php?l=ro (accesat pe 11.03.2018).
11. Nexus.md (accesat pe 14.03.2018).
12. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/mecanismul-de-coordonare-politicii-de-stat-domeniul-diaspora-migrație-și-dezvoltare-promovat> (accesat 12.02.2018).
13. <https://www.expresul.md/2017/12/18/migrație-și-dezvoltare-locală-cum-este-văzut-fenomenul-migrației-la-ungheni> (accesat pe 18.02.2018).
14. Оставная А. Трудовая миграция преднестровского населения: проблемы и тенденции // MOLDOSCOPIE (probleme de analiză politică). Nr. 3 (LXX). – Chișinău, 2015, p.107-116.
15. <http://dubăsari.md/news/genul-migrația-și-dezvoltarea-1917> (accesat pe 15.02.2018).
16. <http://www.canal3.md/ru/gagauziya-migraciya-i-popytki-uderzhat-naselenie> 7870.

html_ (accesat pe 18.03.2018).

17. www.calm.md/php?l=ro&lm.md/taview (accesat pe 11.03.2018).

18. <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=668id=25708t=/serviciul-presa/comunicate/migrația-oportunități-pentru-dezvoltare-locală> (accesat pe 14.03.2018).

19. <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=668id=25708t=/serviciul-presa/comunicate/primarii-calm-în-maroc-platforma-de-studiu-privind-migrația-i-dezvoltarea-locală> (accesat pe 10.03.2018).

20. <http://aap.gov.md/biblioteca/news/mas%C4%83rotund%C4%83-pentru-elevii-liceului-%E2%80%9Eorizont%E2%80%9D-din-capital%C4%83> (accesat pe 10.03.2018).

CU PRIVIRE LA ORIGINEA RUMÂNEASCĂ A CUVINTELOR/TITLURILOR ȚAR, VODĂ, VOIEVOD, BOIER, VOINIC Ș. A.

Andrei GROZA,
doctor, conferențiar universitar,
prim-prorector al Academiei de Administrare Publică

SUMMARY

After the analysis of several sources written in ancient times, the author of the article tries to prove that several names of the titles carried by the leaders of some Slavic and Romanian states from medieval and modern period, țar, vodă, voievod and other names, including boyar, sturdy, soldier, are of Romanian origin, but not Slavic origin.

Keywords: țar, vodă, voievod, boier, voinic.

La noi, nimeni nu pune la îndoială că titlurile țar, vodă, voievod, boier, voinic și altele din această familie sunt de origine slavă. Și totuși, în temeiul celor aflate de noi în procesul studierii istoriei antice și medievale a românilor, credem că cele cunoscute referitor la proveniența acestora nu corespund adevărului.

Așadar, atât din lucrările de specialitate cât și din dicționarele explicative ale limbilor română și rusă se cunoaște că țar înseamnă conducător absolut al țării, monarh, suveran, împărat, rege; vodă – domn al uneia din cele trei țări rumânești; voievod – domn al uneia din cele trei țări rumânești, comandant de oaste, guvernator al unei regiuni, unui oraș din unele state slave și boier – mare proprietar de pământ care uneori deținea o funcție înaltă în stat.

Titlul țar a fost purtat numai de conducătorii bulgarilor, sârbilor și rușilor.

Bulgarul *Simeon I* (864-927) a fost primul care și-a atribuit titlul de țar. Acesta, în anul 918, după mai multe victorii obținute asupra Bizanțului și în dorința de a-și ridica statutul, atât în interiorul țării cât și peste hotarele ei, a fost proclamat de către un sobor de preoți „din voia Domnului” țar, autocrat al tuturor bulgarilor. Mai apoi, acest titlu a fost purtat de alți conducători ai Bulgariei de-a lungul anilor 918-1014, 1185-1396 și 1908-1946.

O perioadă de timp, destul de scurtă, din 1346 până în 1371, au avut țari și sârbii.

Monarhii ruși au început a purta acest nume din anul 1547, de când marele cneaz al Moscovei, *Ivan al IV-lea* (1530-1584), numit mai târziu cel Groaznic, s-a încoronat ca „țar al Rusiei”. În anul 1721, *Petru I* (1672-1725) a schimbat acest titlu cu cel de împărat, cu toate că și cel de țar era utilizat, numai că nu în calitate de titlu principal.

Majoritatea specialiștilor din domeniu presupun că totuși cuvântul țar provine de la latinescul *caesar*, care a fost purtat de mai mulți suverani romani începând cu *Gaius Iulius Caesar* (100/102 – 44 î. e. n.).

Un punct de vedere aparte, referitor la originea acestui titlu, a fost formulat de istoricul rus *N. M. Karamzin*, și anume că rădăcinile acestui cuvânt trebuie căutate în limba asirienilor și babilonienilor, atrăgând atenția la numele regilor Falassar, Nabonassar ș. a., care se terminau cu *sar*.

Totul pare simplu și argumentat, dar este straniu că nimeni nu a încercat să clarifice ce

conține cuvântul țar, utilizat de conducătorii Rusiei, unul dintre cele mai puternice state din toate timpurile.

După cum se vede, istoricilor slavi nu le convenea/nu le convine să facă acest lucru, iar pe ceilalți, probabil, nu-i interesează atare problemă.

Noi însă, după cum am menționat, în cadrul studierii istoriei rumânilor, am aflat mai multe date, fapte noi, inclusiv din cele ce țin de această temă respectivă care, considerăm, ne permit a încerca s-o abordăm.

Așadar, putem afirma că cei care au început a purta acest titlu n-au făcut-o întâmplător. Din contra, și-au dorit asemenea lucru și știau foarte bine ce înseamnă cuvântul/ titlul țar.

Aceasta se vede destul de clar din cele relatate de francezul Jacques Margeret în lucrarea „Sostoianie Rossiikoi Imperii Velikogo Kneajestva Moskovii” (*Starea Imperiului Rus și a Marelui Knezat al Moscovei*), editată în anul 1607 la Paris, după ce autorul a locuit câțiva ani în Rusia.

„Cuvântul țar – scria Domnia Sa – a fost luat din Sfânta Scriptură, fiindcă peste tot unde se vorbește despre David și Solomon ori despre alți regi, ei sunt numiți țarul David, țarul Solomon, traduși de noi ca regele David, regele Solomon.

Ei (rușii – n. n.) consideră că numele țar este superior și spun că altcândva Domnul a dorit să-i distingă cu acest nume pe David, Solomon și alții, care guvernau casa lui Iuda și Israel, iar cuvintele Tsisar și Kroll sunt doar o invenție a oamenilor... Din care cauză, după ce s-a ridicat asediul orașului Narva, ambasadorii ambelor părți, întâlnindu-se pentru a încheia pacea între Rusia și Suedia, două zile au dezbătut despre titluri: Fiodor (feciorul lui Ivan al IV-lea – n. n.) dorea să i se spună împărat, iar suedezii nu doreau să-i recunoască această calitate dată. Rușii, atunci, au propus ca în acord să figureze titlul țar, afirmând că acesta este mai măreț decât cuvântul *împărat*. După semnarea acordului cu utilizarea titlu lui cu pricina s-a convenit ca marele cneaz întotdeauna să fie numit țar și mare cneaz al Moscovei, fiecare parte considerând că a păcălit-o pe cealaltă cu cuvântul țar”. [1]

Așadar, cuvântul, titlul țar se folosea în limba vorbită de David (1005-965 î. e. n.) și Solomon (965-928 î. e. n.), care, după cum se știe, era numită arameică.

Într-adevăr, conform Vechiului Testament și altor izvoare scrise grecești, numele multor suverani de atunci se terminau în *sar*. Așa, de exemplu, la sirieni pot fi nominalizați *Salmanasar I* (1274-1245), *Tiglatpalasar I* (1115-1077), iar la babilonieni-*Nabonasar* (748-734), *Tiglatpalasar III* (729-727), *Salmanasar V* (727-722), *Nabopalassar* (626-605), *Nabucodonosor II* (605-562), *Valtasar* (556-539) ș. a.

Ținând cont de faptul că în alfabetul grecesc nu există litera „ț”, credem că toate numele de mai sus se terminau în *țar*, adică se pronunțau *Salmanațar I*, *Tiglatpalațar I* ș. a. m. d.[2].

Că anume așa era, ne-o demonstrează aceleași nume scrise în limba acadiană, Nbu-alla-uțur (*Nabopalassar*) (626-605), Nabu-cudurri-uțur (*Nabucodonosor II*) (605-562), Bel-șar-uțur (*Valtasar*) (556-539) și altele, așa ca Adad-șum-uțur (1219-1188), Ninurta-cudurri-uțur I (987-984), Mar-bitu-alla-uțur (984-979), Ninurta-cudurri-uțur II (943-943), Marduk-alla-uțur (I jum. a sec. al VIII-lea), Nergal-șarr-uțur (560-556) ș. a.

Mai mult, în inventata limbă ivrit, care a păstrat multe cuvinte populare, adică rumânești, numele acelorași conducători de țări se terminau în *țar*.

Cuvântul *țar*, prezent în mai multe limbi, nu a apărut din senin, fără a nu a avea nimic la temelie. Țar provine din limba rumână, de la cuvintele țarnă (pământ), *țarină* (câmp, ogor, teritoriu al unei comunități), țară, unde țar era numit proprietarul pământului/țarinei, conducătorul comunității, țării. Într-adevăr, citind Vechiul Testament, depistăm foarte ușor că în fond comunitățile conduse de țari erau organizate în structuri teritoriale numite țări: Țara Filistinilor, Țara Ascalonului, Țara Gazei, Țara Ecromului, Țara Elamului, Țara Mediei, Țara Zimirei ș. a. m. d. Exact așa, mai târziu, și la rumâni-Țara Moldovei, Țara Oașului, Țara Făgărașului, Țara

Românească, Țara Ungurească ș. a. Mult mai încoace, comunitățile rumânești, ale bulgarilor și rușilor, știau ce semnifică titlul țar, iar atunci când a apărut necesitatea, l-au utilizat (cei care se numeau bulgari în secolele VII-XIII/ XIV și cei care se numeau ruși în secolele VIII-XIII, ca și alte comunități din secolele I-XIII din nordul Mării Negre, nu erau slavi, ci geți. Aceștia au fost slavizați treptat, de-a lungul mai multor secole, după crearea alfabetului și limbii slave de către cărturarii Chiril și Metodiu-n. n.).

Țărnă, țarină, țärm, țară – sunt niște cuvinte prezente numai în limba rumână și, după cum se vede, anume de aici s-au răspândit și au ajuns la alte neamuri cuvântul, titlul țar, cuvântul *Terra* cu sens de formațiune statală, de pământ și multe alte cuvinte.

La fel și titlul *Vodă* (*voievod*) purtat de domnitorii rumâni, își trage rădăcinile de la verbul/ cuvântul rumânesc *a vedea*. Inițial *Vodă* însemna cel care vede, văzătorul, cel care cunoaște, cunoscătorul.

Cu timpul cel care vedea mai bine ca alții, pricepea și știa cum să facă pentru că lucrurile să se desfășoare bine a fost recunoscut drept cap familiei, al comunității, conducător, domnitor, zeu.

Examinarea izvoarelor scrise în vechime arată că acest cuvânt are rădăcini destul de adânci și a acumulat conținuturile arătate mai sus, treptat, de-a lungul secolelor sau chiar mileniilor.

Primele semne că acest cuvânt provine de la verbul *a vedea* pot fi observate, la o simplă examinare a așa-numitelor Vede, texte religioase și literare sanscrite, alcătuite în secolele al XVII -lea –VI -lea î. e. n.

Astfel, textele au fost numite Vede (de la cuvântul *a vedea*-n.n.), considerându-se că acestea redau niște expuneri care îți permit, îți ajută să vezi, să cunoști, să înțelegi esența, conținutul lucrurilor, al lumii, al trecutului, prezentului și viitorului. Cunoscătorul, știitorul Vedeilor, adică inclusiv al regulilor conținute în acele texte, și nu numai în ele, ci și în multe altele, era recunoscut ca conducător, ca *vodă*. Drep argumente aici ne pot servi prezența cuvântului *vodă* cu sens de cap în limba gujarați, vorbită de peste 50 milioane de oameni din statul Gujarați din India și cuvântului *vadila* cu sens de *tată* din limba maratha vorbită de peste 80 de milioane de oameni din statul Maharaștra din aceeași Indie .

Cuvântul *vodă*, titlul *vodă*, cu sens de conducător și chiar de zeu, s-a utilizat din cele mai vechi timpuri și la comunitățile germane și scandinave (să nu uităm că în vechime toată lumea simplă, începând de la marginea de vest a Europei și până la munții Himalaya, vorbea una și aceeași limbă – limba rumână, în timp ce celelalte limbi, fiind limbi inventate erau vorbite numai la palate, în temple, utilizate ca limbă oficială de un număr nu prea mare de oameni - n.n.).

Astfel, verbul/cuvântul *a vedea* ca cuvânt popular era cunoscut și utilizat atât de cei de pe Peninsula Indostan cât și de cei din Europa Centrală și Europa de Nord.

Vodan/Vodin – așa și-au numit germanii și scandinavii zeul suprem, venerat și ca înțelept, cunoscător al tuturor textelor vechi, rege-preot, ș. a. m. d. [3]. Cuvântul *vodă*, cu sens de *cap*, se întâlnește în limbile slovenă (*vodja*) și letonă (*voditajs*), iar cu sens de lider conducător în limba lituaniană (*vadovas*). Păstrat în limba populară în limba rumână, care mai încoace a devenit limbă scrisă a rumânilor, cuvântul/titlul *vodă* devine cunoscut odată cu înscăunarea primilor domnitori.

Așadar, cuvântul/titlul *vodă* nu este de origine slavă, cum ne spun istoricii contemporani, ci are rădăcini rumânești, derivând de la verbul *a vedea*. Mai mult, cuvintele slave *vesti*, *voditi* ș.a. au fost formate în baza rumânescului *vodă*, care, după cum am demonstrat mai sus, însemna a conduce, a fi conducător și este foarte/ foarte vechi.

Nu este corect și atunci când se afirmă că și cuvântul *voievod* ar fi de proveniență slavă.

Examinarea izvoarelor scrise în vechime ne arată că prima informație despre titlul *voievod* ne-o aduce la mijlocul secolului al X-lea împăratul Constantin al VII-lea Porfirogenetul (a. 906-959) în lucrarea „Despre administrarea imperiului”. Acesta ne spune că așa - numiții *turci* care la mijlocul secolului al IX-lea se aflau în partea de nord a Munților Caucaz (de unde, la sfârșitul aceluiași secol vin și se așează cu traiul între Dunărea de Mijloc și Munții Carpați, iar mult mai târziu, peste câteva secole, sunt numiți unguri – n. n.), erau conduși de mai mulți *voievozi* ceea ce ne permite să credem că acest titlu apare mult mai devreme.

Totodată, văzând că în fond cuvântul *voievod* este alcătuit din alte două cuvinte *voi* și *vod* și știind că *vodă* înseamnă conducător, iar *voi* – rând, fâșie inclusiv rând, fâșie alcătuită din luptători, soldați, am înțeles că *voievod* înseamnă conducător/comandant al *voiuirilor*, adică în primul rând conducător militar. De la bun început *vodă* ca titlu era superior celui de *voievod*. Acesta se egala cu cel de stăpânitor, de cel mai mare conducător. Titlul *voievod* preluat de slavi (ruși, polonezi, ucraineni ș. a.) înseamnă la ei doar conducător militar și nu întotdeauna de cel mai înalt rang.

Este interesant faptul că în lucrările cărturarilor Grigore Ureche, Ion Neculce, Miron Costin și Nicolae Costin, domnitorii noștri nu sunt numiți *voievozi* ci *vozi* – Bogdan Vodă, Alexandru Vodă, Mircea Vodă, Ștefan Vodă, Mihai Vodă etc.

Cel care îi numește *voievozi* pe conducătorii țărilor românești este Dimitrie Cantemir. Acesta, aflându-se în Rusia, nu putea să-i numească pe domnitorii noștri *vodă*, egalându-i astfel cu țarul rus deoarece n-ar fi fost pe placul lui Petru I. De aceea, Dimitrie Cantemir îi coboară în rang și-i numește pe toți *voievozi*, fapt pe care noi îl considerăm incorect. Probabil, anume din atare considerente istoricii ruși, ucraineni și alții, utilizează numai titlu de *voievod* față de domnitorii rumâni, iar rumânii fără a suspecta ceva, fiindcă așa au fost educați, au acceptat această situație. Corect ar fi ca domnitorii rumâni să fie nominalizați numai cu titlul *vodă* și nu cu cel de *voievod*.

Cuvintele, titlurile *vodă* și *voievod* sunt cuvinte, titluri românești din cele mai vechi timpuri și mult mai târziu au fost luate de Chiril și Metodie și incluse în limba slavonă.

Cuvântul românesc *voi* cu sensul de 1) rând de împletitură din papură sau nuiel, într-o leasă sau în pereții unui pătut de păstrat porumb sau 2) fâșie de pământ arabil, a stat și la baza cuvintelor românești *voinic*, *voier/boier*, numelor de familie *Voicu*, *Voiculescu*, *Voinea*, *Voinescu*, *Voineanu* ș. a. m. d., denumirii statului antic *Voinicia* (în limba greacă/elenă - *Fenicia*), numelui legendarei păsări *Voinica* (în limba greacă/elenă *Fenix*), cuvintelor slave *voin*, *voina* cu sens de luptător, soldat și corespunzător *război*.

Așadar, cuvântul *voi*, cu sens de fâșie, de rând împletit din ceva a existat din cele mai vechi timpuri, adică a făcut parte de la începutul începuturilor din limba rumână. Tot din cele mai vechi timpuri, participanții la bătălii, la războaie, bărbații tineri, sănătoși și puternici, ca regulă așezați în rânduri, în *voiuri* erau numiți *voieri*, *voinici*. Mulți din ei, pentru vitejia de care au dat dovadă au fost supranumiți *Voinea*, *Voicu*, *Voica*, *Voinicescu*, *Voichița*, *Voineanu*, *Voiculescu* ș. a. m. d.

Supranumele *voinic* este atestat în mai multe izvoare vechi scrise în limba greacă/elenă inventată, numai că în acestea, cuvântul popular, românesc este scris sub forma *foinic*.

Astfel, *Voinic/Foinic* a fost numele întemeietorului statului antic *Voinicia/Foinicia*, amplasat pe coasta răsăriteană a Mării Mediterane, care a existat între secolele al XIII-lea - al VIII-lea î. e. n. și în care a fost inventat unul din primele alfabete sonore.

Tot *Voinic/Foinic* a fost și numele unuia dintre învățătorii legendarului Ahile, care împreună cu acesta a participat la asediarea, apoi cucerirea Troiei.

Fiecare *voi* sau *voiuirile* erau conduse de conducători numiți *voievozi* (*voi-vodă*), unde cuvântul *vodă* înseamna, precum am arătat mai sus, conducător.

Chiril și Metodiu inventatorii alfabetului/ limbii slavone, punând la baza acestuia/acesteia limba populară, limba rumână a luat cuvântul *voi*, care era utilizat mai mult ca termen militar și a format cuvintele slavone *voin*, *boieț*, *voina*, *boi* și altele care înseamnă luptător, soldat și corespunzător luptă/ bătălie/ război.

Aici, credem e necesar de a atrage atenția la faptul că cuvântul **război** din limba rumână tot își trage rădăcinile din cuvântul *voi* și nu cum afirmă DEX-ul că acesta provine din slavonă de la *război* care acolo are alt sens , și anume de a prăda.

Astfel, cuvântul război în limba rumână are sensurile de 1) luptă armată între oameni și 2) covor mare de perete.

În primul caz, cuvântul *voi* împreună cu un alt cuvânt rumânesc *a răzui* care înseamnă a se izbi unul de altul, a se omorî, a format cuvântul rumânesc război.

În cel de-al doilea caz voiurile/rândurile, numai că rânduri din fire de lână sau alte materiale de diferite culori răzuite, adică izbite unele de altele, așezate prin izbitură unele lângă altele, formau un câmp, un covor colorat compus din diferite figuri, diferite rânduri (asemănător cu câmpul de luptă – n. n.), numit în popor *război*.

De la vechiul, rumânescul *voier* provine și cuvântul *boier*. *Voierii*, luptătorii, soldații, dar mai degrabă conducătorii de *voi*, fiind numiți administratori ai anumitor localități, mai ales ai unor mici orașe au început a fi numiți *boieri*, situație cunoscută în acea perioadă când unele litere din cuvintele limbii populare, limbii rumâne erau transcrise în altă limbă altfel. De exemplu, litera Ș trecea în S (Ștefan în Stefan), E în Ă (enciclopedie – ăntiklopedia) ș. a., la fel și litera V a trecut în B, adică cuvântul *voier* a devenit *boier* (atât istoriografia slavă, cât și cea rumână, până în prezent, n-au o explicație cât de cât acceptabilă, care ar fi originea acestui cuvânt –n.n.).

Așadar, calea parcursă de la cuvântul rumânesc *voi* la cuvintele rumânești *voinic*, *voievod*, *boier*, la cuvintele slave *voin*, *boieț*, *boi*, *voina* ș. a. a fost destul de lungă, încât a reușit să fie uitată. Mai mult, s-a făcut totul într-o se crede că situația a fost, vedeți, cu totul alta.

BIBLIOGRAFIE

1. Жак Маржерет, Состояние российской империи. În: http://www.vostlit.info/Texts/rus6/Margeret_2/frame-text1.htm.
2. Салманасар. Шульманушаред. În: http://www.hrono.ru/biograf/bio_s/salmanasar.php.
3. Один. În: <https://ru.wikipedia.org/wiki>.

METODE MODERNE DE ANALIZĂ A MANAGEMENTULUI PUBLIC

Ada ȘTAHOVSCHI,
doctor în economie, profesor universitar,
Academia Militară a Forțelor Armate a Republicii Moldova

SUMMARY

In this article, the author has set out to analyze and study the main modern methods of analyzing the management of public institutions. A particularly important condition for the lifting of economic and social performance of public organizations will be the modernization management. Modernizing the management of public organizations should contribute to capacity building in the formulation and implementation of economic and social reform. Public administration reform also aims to improve management by streamlining relations between central and local public administration; between county and municipal authorities; uniform and efficient application of the system of rules and regulations in central and local public administration: creation of an integrated information system of the central and local public administration. Analysis of public management is a research tool for all internal and external factors that have an implication on the entity's activities and highlighting the strengths and weaknesses of the organization and functioning entity.

Keywords: public management, public administration, economic analysis, social factors, politics, economics

INTRODUCERE

O condiție deosebit de importantă pentru ridicarea performanțelor economico-sociale ale instituțiilor publice o constituie modernizarea managementului acestora. Modernizarea managementului instituțiilor publice trebuie să contribuie la întărirea capacității acestora în elaborarea și implementarea măsurilor de reformă economică și socială.

Prin reforma administrației publice se urmărește și perfecționarea managementului prin eficientizarea raporturilor dintre administrația publică centrală și locală; dintre autoritățile publice județene și cele din orașe și comune; aplicarea unitară și eficientă a sistemului de norme și reglementări în administrația publică centrală și locală: crearea unui sistem informațional integrat al administrației publice centrale și locale.

Realizarea acestor măsuri presupune abordarea științifică a structurilor și a proceselor care se desfășoară în cadrul administrației publice centrale și locale, utilizarea unor metode moderne de conducere și execuție a proceselor administrative.

METODE DE CERCETARE

Analiza managementului public reprezintă un instrument de cercetare a tuturor factorilor interni și externi care au o implicare asupra activității entității și care scot în evidență punctele tari și punctele slabe din organizarea și funcționarea entității.

În practică managementului public cel mai des sunt utilizate următoarele metode de analiză:

- **analiza PEST;**
- **analiza SWOT.**

Analiza PEST a managementului public reprezintă un instrument de analiză a factorilor conjuncturali externi în care operează instituția: politic, economic, social și tehnologic. Aceștia

arată impactul și tendințele generale ale celor patru factori, stimulatori majori ai schimbării.

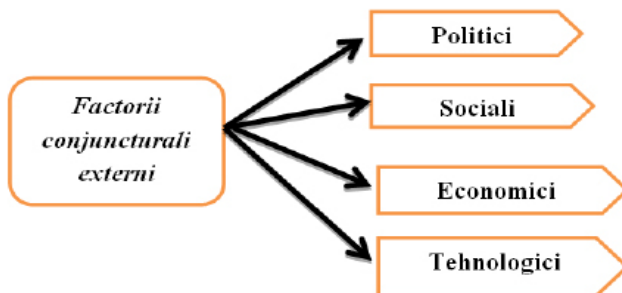


Figura 1. Factorii conjuncturali externi, stimulatori ai schimbării.

Sursa: Elaborat de autor.

Factorul politic: este materializat:

- prin cadrul legislativ în care funcționează instituția, politicile, strategiile guvernamentale și programele de guvernare;
- prin stabilitatea politică încă slabă la nivelul instituțiilor publice și lipsa unei apartenențe clare la o anumită doctrină politică a managerilor sistemului public.

Factorul economic reprezintă componenta variabilă care include mediul de afaceri și investițional, programele de finanțare, adoptarea unor strategii fiscale la nivel local, politicile micro și macroeconomice. Crearea de programe capabile să atragă fondurile structurale corelate cu utilizarea eficientă a celor deja atrase pot crește performanța economică a administrației publice [3, p. 81].

Factorul social reprezintă ansamblul de valori, atitudini, tipologii și caracteristici demografice care conferă o notă de specificitate mediului extern. Gradul de ocupare a forței de muncă, șomajul, protecția socială pot influența, la rândul lor, activitatea instituției care este interfața Guvernului în teritoriu în ceea ce privește politicile publice sectoriale. Calitatea serviciilor prestate populației determină atitudini, poziții și reacții în funcție de acestea un mediu ostil desfășurării activității. Nu trebuie de neglijat contribuția societății civile în procesele decizionale, fondată pe criterii participative și transparente care pot orienta actul administrativ spre satisfacerea concretă a nevoilor sociale.

Factorii tehnologici includ forțele tehnologice care influențează activitatea instituțiilor publice, care sunt dezvoltarea tehnologiilor IT ce pot reduce costurile instituției prin aplicarea celor mai bune tehnologii și soluțiile software cu utilizarea în administrație care cresc cererea și ofertă de servicii [1, p. 311].

Elaborarea unei analize diagnostic globale și SWOT pentru un serviciu de interes public. Analiza SWOT a scos în evidență punctele tari și punctele slabe din organizarea și funcționarea instituției, oportunitățile momentului, precum și amenințările la adresa instituției astfel încât să adaptăm punctele tari la oportunități, să reducem la minimum amenințările și să eliminăm punctele slabe.

Printre *punctele tari* se numără:

- calitatea resurselor umane evidențiată prin procentul ridicat al personalului cu studii superioare din instituțiile publice;
- adoptarea celor mai eficiente metode de fidelizare a angajaților;
- deschiderea permanentă spre înnoire și perfecționare;
- capacitatea de adaptare ridicată a resurselor umane la structurile funcționale specifice reformelor care au avut loc în țară;

- receptivitatea și adaptabilitatea la modificările cadrului legislativ și la diversitatea sarcinilor de serviciu;

- încrederea, respectul, loialitatea între manageri și instituția publică ;

- autoritatea instituției;

- expansiunea sectorului IT&C.

Punctele slabe ale analizei SWOT includ:

- dificultăți întâmpinate în aplicarea funcțiilor managementului;

- lipsa indicatorilor și criteriilor de evaluare;

- insuficienta promovare a instituțiilor publice și lipsa persoanelor specializate în acest domeniu [2, p. 109];

- lipsa unei culturi organizaționale;

- neaplicarea managementului calității totale;

- personal insuficient în raport cu volumul sarcinilor atribuite;

- fondurile insuficiente pentru formarea profesională;

- insuficientă resurselor alocate pentru rezolvarea problemelor și incapacitatea instituției de a crea sisteme capabile să atragă resurse din surse alternative (programe comunitare, bănci, fonduri de investiții etc.);

- lipsa unor strategii de dezvoltare locală sau regională și a instituțiilor capabile să le elaboreze;

- lipsa unui sistem de monitorizare a gradului de motivare care să permită identificarea nemulțumirilor și ameliorarea situației existente prin integrarea efectelor pozitive și diminuarea celor negative [4, p. 452];

- infrastructura inadecvată;

- dezvoltarea redusă a sistemelor informatice (un număr insuficient de calculatoare, multe dintre ele depășite moral);

- lipsa unui sistem de management al documentelor capabil să furnizeze informații complexe în timp real;

- eficiența scăzută a utilizării resurselor alocate;

- lipsa unor strategii de marketing;

- utilizarea pe o scară relativ redusă a tehnologiilor avansate;

- nivelul de trai scăzut în comparație cu alte state-membre ale Uniunii Europene;

Oportunități:

- implementarea acquis-ului comunitar;

- accelerarea reformei instituționale generată de procesul de aderare;

- introducerea standardelor de management al calității în administrația publică;

- beneficii rezultate din experiența statelor-membre UE;

- dezvoltarea parteneriatului public-privat;

- flexibilizarea cadrului legislativ;

- libera circulație a serviciilor și persoanelor;

- existența fondurilor europene destinate dezvoltării instituționale;

- existența programelor și proiectelor privind reforma administrației;

- cooperarea cu alte țări pentru formarea personalului din administrația publică prin stabilirea de parteneriate;

Amenințări:

- gradul ridicat al migrației funcționarilor publici în alte sectoare;

- rezistența la schimbare;

- capacitatea limitată de implementare a politicilor publice;

- schimbarea partidelor de la guvernare;

- instabilitatea legislativă;
- implicarea ridicată a forțelor politice în managementul public;
- nivelul diferențiat de dezvoltare pe regiuni economice urban/rural.

Managerii instituției au responsabilitatea principală de a întocmi și stabili condițiile și posibilitățile de aplicare a metodelor moderne de management. În practica managementului public pentru ridicarea eficacității și eficienței activităților desfășurate în sistemul public se utilizează următoarele *instrumente*:

Managementul prin comparație sau benchmarking. Benchmarking-ul reprezintă o metodă de analiză comparativă utilizată în scopul evaluării produselor, serviciilor, proceselor, practicilor și performanțelor unei organizații. Studiul de benchmarking presupune parcurgerea a patru etape: planificarea, colectarea, analiza și adaptarea. Benchmarking-ul elimină acțiunea la întâmplare prin analiza proceselor și a factorilor determinanți, arătând drumul spre cele mai bune practici.

Managementul prin obiective al organizațiilor publice. Promovarea unui management mai bun în administrația publică presupune analiza, metodele de management mai de succes și a aplicabilității lor potențiale. Una din metodele utilizate cu succes în conducerea organizațiilor, fie ele particulare sau publice, în țările dezvoltate este managementul prin obiective. Conducerea prin obiective a unei organizații integrează într-un mod sistematic, principalele activități manageriale focalizate spre îndeplinirea în condiții de eficacitate și eficiență a unui ansamblu de obiective riguros stabilite.

Managementul prin bugete. Conducerea prin obiective a unei organizații integrează într-un mod sistematic, principalele activități manageriale focalizate spre îndeplinirea în condiții de eficacitate și eficiență a unui ansamblu de obiective riguros stabilite. Bugetul este o metodă cu ajutorul căreia managementul fundamentează deciziile, gestionează resursele, controlează situația financiară a organizației. În acest cadru managementul prin bugete are un rol foarte important în ridicarea performanțelor administrației publice.

Avantajele acestor metode de conducere constau în faptul că:

- asigură o gestionare mai bună a execuției și controlului proiectului;
- favorizează schimburile de experiență între specialiștii organizației antreprenoriale și cei ai organizației publice, prin adaptarea structurii la cerințele realizării proiectului și prin creșterea flexibilității structurale a ambelor organizații;
- sporește responsabilitatea antreprenorului în gestionarea și realizarea proiectului;
- scurtează termenul de realizare a proiectului.

CONCLUZII

În urma studiului efectuat putem concluziona următoarele:

- Guvernul poate să îmbunătățească eficacitatea și eficiența administrației publice prin ridicarea substanțială a calității sau modernizarea managementului public.

- Modernizarea managementului organizațiilor publice trebuie să contribuie la întărirea capacității acestora în elaborarea și implementarea măsurilor de reformă economică și socială.

- Prin reforma administrației publice se urmărește și perfecționarea managementului prin eficientizarea raporturilor dintre administrația publică centrală și locală; dintre autoritățile publice raionale și cele din orașe și sate; aplicarea unitară eficientă a sistemului de norme și reglementări în administrația publică centrală și locală: crearea unui sistem informațional integrat al administrației publice centrale și locale. Realizarea acestor măsuri presupune abordarea științifică a structurilor și a proceselor care se desfășoară în cadrul administrației publice centrale și locale, utilizarea unor metode moderne de conducere și execuție a proceselor administrative.

Managerii instituției au responsabilitatea principală de a întocmi și stabili condițiile și posibilitățile de aplicare a metodelor moderne de management. Lipsa supleței este o caracteristică negativă a managementului public și explică dificultatea și riscul de a institui această formă de conducere care nu este capabilă să introducă forme organizatorice mai dinamice. Fără îndoială că există o doză de birocrație în orice tip de management îndreptat spre performanță, dar dacă acesta depășește un anumit prag, performanța se reduce.

BIBLIOGRAFIE

1. Demidov N., Ștahovschi A., C. Dudău. Sistemul informațional – componenta principală a managementului financiar – contabil al fondurilor bugetare. Conferința științifico-practică internațională „Dezvoltarea turismului la începutul sec. XXI”. ULIM, Chișinău, 27.09.2009, p. 309-315.
2. Moșteanu T. Finanțe publice Note de curs și aplicații pentru seminar. Ediția a III -a revizuită. București: Universitară, 2011, 360 p.
3. Petrescu I., Neagu I. Instituția publică în viziune managerială europeană. Sibiu: Alma Mater, 2008, 399 p.
4. Văcărel I., Georgescu F. Finanțe publice – ediția a IV-a. București. Didactică și pedagogică, 2007, 696 p.

EVALUAREA POLITICIENILOR ȘI A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN PERSPECTIVA ELABORĂRII ȘI IMPLEMENTĂRII POLITICILOR PUBLICE: CARACTERISTICI ȘI TENDINȚE

Victor SACA,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Nighina AZIZOV,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

By this research, we aim at showing the specific role that politicians and public servants are playing in the process of elaboration and implementation of public policies in modern societies. There are some opinions that the hidden conflict between politicians and public servants is a basic problem of modern government. More than that, we will try to challenge by the article some aspect related to political and administrative relations in terms of political realities and will figure out the main findings regarding the levels of political and public influence within modern governments. Additionally, will be presented some specific duties that politicians and public servants have in order to design to co-create better policies for citizens.

Keywords: politicians, public servants, public policy, role and influence, elaboration and implementation, good governance

Este cunoscut faptul că relația dintre politicieni și funcționarii publici, în cele mai dese cazuri, este percepută drept o relație antagonistă și conflictuală, caracterizată mai mult de elemente de subordonare, decât de elemente de coordonare. Pentru a cunoaște și a înțelege mai bine procesele decizionale și procesele de guvernare, este important să analizăm relația dintre politicieni și funcționarii publici prin prisma rolului pe care ambii actori îl joacă în modelarea politicilor publice, modul în care ei interacționează și avantajele/dezavantajele existente în contextul elaborării și implementării politicilor publice în cadrul unui sistem politic și administrativ concret.

Astfel, prezentul articol își propune să răspundă la două întrebări complexe: care este rolul politicianului și rolul funcționarului public **în procesul de elaborare** și **în procesul de implementare a politicilor publice** reieșind din specificul statutului, atât la politicianului cât și al funcționarului public. Desigur, chiar dacă nu există sisteme de guvernare la nivel mondial în care să nu existe antagonisme dintre funcționari și politicieni, este incorect să punem în valoare un actor în detrimentul altuia.

Înainte de a identifica și a arată care este gradul de implicare atât al funcționarilor publici, cât și al politicienilor în procesul de elaborare și implementare al politicilor publice este important să definim politicile publice. Conceptul de politică publică este relativ nou pentru administrațiile publice și sistemul politic și, drept urmare, aceasta generează confuzie în rândul cetățenilor cu privire la rolul politicienilor și a funcționarilor publici în acest proces. Confuzia ține, în special, de faptul când este adresată întrebarea: cum decidenții/actorii politici și actorii publici participă la formularea politicilor publice. În opinia

sociologului Robert Eyeston, politicile publice reprezintă „relația dintre guvern și mediul său”. [1, p. 669]

Janine R. Wedel, Cris Shore, Gregory Feldman and Stacy Lathrop consideră că politica publică este un concept încărcat cu sensuri, deseori, contradictorii, cu elemente ambigue și poate fi codificat sau decodificat pentru a transmite mesaje din partea guvernului de a face sau de a nu face ceva. [2, p. 30]

Alte definiții ale conceptului de politică publică este *ceea ce guvernele aleg să facă sau să nu facă, în opinia lui Thomas Dye* [3, p. 4], până la cea instrumentalistă: *un curs al acțiunii cu un scop precis, urmărit de un actor sau un grup de actori în abordarea unei probleme*. [4, p. 5]

Pentru a le înțelege mai bine dimensiunile noțiunii de politică publică, este necesară o serie de concepte-cheie care ajută la definirea acesteia: a) politica publică este o acțiune implementată de structurile puterii, structuri care au autoritate legislativă, politică și financiară de a acționa; b) politica publică încearcă să răspundă unei nevoi/probleme concrete a societății (sau unui segment al societății); c) politica publică este orientată spre atingerea unui set de obiective bine delimitate în încercarea de a rezolva nevoi/probleme particulare ale comunității (grupului-țintă); d) politica publică nu este o decizie singulară (acțiune sau reacțiune), ci o abordare/strategie integrată; e) politica publică poate fi implementată cu scopul de a rezolva o problemă sau, bazându-se pe presupunerea conform căreia problema poate fi rezolvată în cadrul politicilor deja existente, un Guvern poate decide că nu este cazul să mai acționeze; f) politica este, în general, implementată de o *structură de implementare* alcătuită din mai mulți actori și, în cazuri mai rare, de o singură structură (de ex, agenție guvernamentală); g) orice politică publică trebuie să includă motivarea acțiunii/nonacțiunii; h) politica publică este o decizie asumată, nu o promisiune sau o intenție. [5, p. 16,17]

Un element-cheie care trebuie înțeles în contextul prezentei cercetări despre procesul de elaborare a politicii (*policy making*) este faptul că el poate fi văzut atât ca un *proces analitic* (rezolvarea unei probleme), cât și ca un *proces politic*. În consecință, diferiți autori au abordat în lucrările lor una sau alta dintre aceste perspective.

Ambii actori, deopotrivă, contribuie la realizarea obiectivului de bază al administrației publice, și anume: **realizarea intereselor cetățeanului**. Prezentul și viitorul actului de guvernare trebuie să fie modelat în baza principiului cooperării eficiente dintre funcționari și politicieni, eliminarea relațiilor antagoniste și eliminarea intereselor înguste în procesul de pledoarie pentru anumite schimbări în societate cu impact pe termen lung și pe termen scurt.

Astfel, în baza cercetărilor și studiilor realizate despre politicile publice, rolul acestora și actorii implicați, **funcționari publici** au următoarele atribuții: *colectează informații; realizează analizele; elaborează soluții; evaluează impactul; elaborează propunerile de politici publice; consultă actorii implicați, grupurile țintă, instituțiile din administrația publică; prezintă argumente; planifică; asigură implementarea; controlează/monitorizează procesul și rezultatele; organizează evaluările; raportează și își asumă răspunderea profesională*.

Politicienii, la rândul lor, *stabilesc agenda de politici publice; conturează cadrul general al politicilor; stabilesc prioritățile; evaluează propunerile de politici publice; realizează analizele politice; coordonează anumite discuții sociale; consultă societatea/grupurile țintă ale electoratului; iau decizii; atribuie sarcini funcționarilor publici; își asumă răspunderea politică etc.* [6, p. 16]

Factorii de risc care ar putea influența calitatea politicilor publice din perspectiva actorilor care sunt implicați în proces ar putea fi: **percepția eronată precum că funcționarii publici se adaptează ușor la necesitățile politicului și pot fi influențați ușor ideologic; lipsa delimitării clare a rolurilor pe care le au politicienii și funcționarii publici în elaborarea/implementarea politicilor publice, precum și rezistența funcționarilor publici de a accepta noi schimbări/reforme care sunt influențate ideologic/programatic de un partid sau altul.**

Pe de o parte, subliniem că principalii actori ai procesului politic sunt partidele politice și politicienii, care prin intermediul campaniilor locale/naționale au drept scop mobilizarea și câștigarea votului din partea electoratului pentru a accede la guvernare; deputații, primarii, consilierii locali, raionali, municipali; oficiali numiți pe criterii politice, miniștri, secretari de stat, personalul tehnic (consilierii, asistenții deputaților etc.). Actorii menționați sunt parte componentă a politicului, a sistemului care generează și provoacă dezvoltarea proceselor democratice ajung să fie parte componentă a procesului de guvernare care implică elaborarea politicilor publice în vederea realizării obiectivelor programatice.

Pe de altă parte, prin intermediul politicilor publice se asigură realizarea scopurilor programatice agreeate la nivel politic și în mare parte acest lucru este asigurat prin implicarea directă a funcționarilor publici. Anume în astfel de situații apar discuțiile și neclaritățile cu privire la rolul fiecărui actor. La prima vedere și, practic, așa este în multe democrații moderne, rolul administrației publice este unul executiv, de realizare a voinței poporului, prin politicienii pentru care și-au dat votul. În acest sens, vom scoate în evidență câteva elemente teoretice și empirice prin prisma cărora vom arăta implicarea fiecărui actor în procesul de elaborare/implementare a politicilor publice.

Eficiența și gradul de înțelegere a necesităților cetățenilor. Politicile publice trebuie să răspundă la anumite necesități ale unor grupuri țintă și să ofere soluții pe termen lung în cadrul unei societăți. Din aceste considerente, este valabilă ipoteza precum că funcționarii publici sunt orientați mai mult spre abordarea soluționării rapide a problemelor și lansarea unor soluții nepopulare, pe când politicienii sunt interesați de modul în care politicile publice răspund anumitor necesități specifice ale cetățenilor prin prisma electorală/populistă.

Din punctul de vedere al pregătirii profesionale la nivel european, dar și la nivel național, se consideră că funcționarii publici sunt cu experiență, au capacități de analiză înaltă și sunt angajați în instituțiile publice în baza unui concurs competitiv, bazat pe cunoștințe, pe abilități, cu testarea integrității și a devotamentului față de serviciul public. [7, p. 255]. Mai mult ca atât, funcționarii publici trebuie să posede informații calitative și cantitative pentru a influența și a convinge politicienii cu referire la soluțiile existente pentru o anumită problemă de sistem. De asemenea, funcționarii sunt considerați drept purtători ai memoriei instituționale și sunt considerați veriga forte în cadrul instituției. Însă, cu toate acestea, există situații când funcționarii publici sunt oponenții reformelor progresiste și abordează subiectele într-un mod conservator. Ei discută subiectele tehnice, managerial și se focusează pe soluții concrete și simple.

Politicienii, dimpotrivă, au tendința să idealizeze anumite politici, să le transforme în acțiuni populiste și să fie mai aproape de cetățeni prin rolul specific de a fi politician. Experiența arată că nu toți politicienii dețin studii superioare și că o mare parte din politicieni ajung la guvernare grație partidelor care îi susțin și grație electoratului care crede în ei. Această alegere este făcută deseori în baza percepției, și nu în baza cunoștințelor pe care le posedă un anumit politician. Și în acest context, politicienii tind mai mult să fie intermediarii dintre cetățeni și funcționari și promovează în politicile publice necesitățile maselor. În concluzie, politicienii aduc cu sine interese și valori, în timp ce funcționarii publici aduc informații și cunoștințe. Rolurile actorilor diferă, dar, în final, trebuie să producă un rezultat comun pe care funcționarii publici trebuie să-l implementeze împreună cu politicienii de la nivel local.

Echilibrul și entuziasmul. În procesul de formulare a politicilor publice este important să existe un echilibru dintre date/informații și valori. Funcționarii publici au tendința de a continua lucrurile bune în cadrul instituției, sunt predictibili și stabili în opinii, idei și modalități de implicare. De asemenea, sunt pragmatici și încercă să dețină controlul în toate sferile și echipele interne. Politicienii, dimpotrivă, sunt percepuți drept avocați ai intereselor cetățeni-

lor, drept agenți ai schimbării care participă cu entuziasm la modelarea politicilor publice în spiritul doleanțelor grupurilor țintă. Contribuția cu care vin politicienii în procesul de formulare a politicilor publice este energia, inovația și idealismul. Chiar dacă funcționarii publici aduc argumente pertinente, date statistice și informații care arată în mod evident că o anumită modificare poate avea un efect invers, politicienii își asumă riscuri și sunt responsabili de deciziile luate.

În comparație cu funcționarii publici, politicienii sunt mai flexibili și iau decizii în baza intereselor individuale sau colective, ceea ce nu putem afirma despre funcționarii publici. În activitatea lor cotidiană, funcționarii publici trebuie să fie foarte atenți în procesul de comunicare a propunerilor de politică publică, să aibă argumentele necesare că ceea ce este propus este important și trebuie adoptat, să dețină abilități de comunicare și convingere foarte bune, precum și să modereze/faciliteze anumite ședințe. De multe ori responsabilitățile funcționarilor publici depășesc caracteristicile tradiționale ale analiștilor politici și din aceste considerente unii funcționari publici sunt acuzați de imixtiune politică, de faptul că susțin un partid sau altul.

Dialogul creativ. Chiar dacă politicienii și funcționarii au anumite viziuni fixe cu referire la anumite procese, totuși ambii actori au și anumite virtuți. Și în acest sens, este extrem de important ca ambii actori să fie parte a unui proces unic și abilitățile pe care le posedă să fie utilizate cu maximă eficiență. Deseori, lupta este dusă între politicieni și funcționari în materie de „cine influențează mai mult”. Mai mult ca atât, în această luptă oarbă sunt puse pe prim-plan interesele personale și nu interesele de grup. Aceste antagonisme pot afecta serios calitatea politicilor publice atât la etapa de elaborare, cât și la etapa de implementare. Deseori, în special în democrațiile mature, se face abstracție de linia roșie care limitează competențele funcționarilor publici. În procesul de elaborare/implementare a politicilor publice atât politicienii cât și funcționarii publici devin un tot întreg și se formează o relație hibridă, care, în cele din urmă, trebuie privită în mod pozitiv.

De exemplu, în Statele Unite ale Americii, politicienii au un rol foarte mare în procesul de implementare și monitorizare a politicilor publice, acest rol fiind validat inclusiv de principiul separării puterii în stat. Funcționarii publici din SUA consideră că politicienii uzurpă puterea și acest comportament este unul agresiv. Soluțiile care se propun sunt următoarele: **și la etapa de elaborare, dar și la etapa de implementare este necesară implicarea funcționarilor publici.** Deseori, această implicare sau este foarte mare, sau lipsește cu desăvârșire. Ceea ce ar trebui să se producă este crearea unui echilibru și a unui dialog constructiv care să delimiteze anumite roluri și să le complementarizeze când este abordat subiectul relației politician – funcționar public.

În Republica Moldova, politicile publice sunt diverse și sunt elaborate, aprobate și implementate de către Guvern. De regulă, miniștrii sunt numiți pe criterii politice, iar secretarii de stat - prin concurs. În acest context, bazându-ne pe accepțiunile și experiența de implicare a politicienilor și a funcționarilor publici în procesul de elaborare/implementare a politicilor publice la nivel mondial, remarcăm că în Republica Moldova rolul principal în elaborarea politicilor publice îl au, pe de o parte, ministerele, și pe de altă parte, Parlamentul [8, p. 4; p. 15] Astfel, în conformitate cu planurile ministeriale anuale, sunt elaborate politici publice menite să soluționeze una sau mai multe probleme de interes public sau să atingă unul sau mai multe obiective stabilite. În cadrul ministerelor, unitățile responsabile de elaborarea politicilor publice sunt subdiviziunile de specialitate, care elaborează politicile publice în domeniile de care sunt responsabile. La nivel parlamentar, politicile publice sunt elaborate de către deputați cu ajutorul funcționarilor publici.

Concluzii și recomandări. Ceea ce putem afirma cu siguranță este că procesul de planificare

a unei politici publice pornește de la agenda de guvernare care se stabilește începând cu campania electorală, când partidele politice participante anunță problemele principale de interes public pe care se angajează să le soluționeze în timpul guvernării, precum și modalitățile de soluționare a acestora. [8, p. 8] Aceasta ar însemna că răspunderea politică cu privire la elaborarea/implementarea unei politici publice față de cetățeni o au, în primul rând, politicienii, nu funcționarii publici. Mai mult ca atât, politicienii sunt actorii care decid aspectele programatice, analizează impactul în baza necesităților și decid când și cum să inițieze un proces de elaborare a unei politici publice. De asemenea, politicienii pot decide să acționeze sau să nu acționeze într-o anumită direcție. Flexibilitatea și puterea de decizie pe care o au politicienii este pusă în comparație cu flexibilitatea redusă a funcționarilor publici în procesul de formulare. Foarte mult contează cât de convingători și echipați cu cunoștințe sunt funcționarii publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Michael N. Danielson, „*The Threads of Public Policy*. Robert Eyestone”, *The Journal of Politics* 34, no. 2 (May, 1972): 669-670.
2. Janine R. Wedel, Cris Shore, Gregory Feldman and Stacy Lathrop, „*Toward an Anthropology of Public Policy*” // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* // Vol. 600, *The Use and Usefulness of the Social Sciences: Achievements, Disappointments, and Promise* (Jul., 2005), pp. 30-51.
3. Thomas Dye, *Understanding Public Policy* (7th ed.), Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1992, p. 4.
4. James Anderson, *Public policy making* (2nd ed.), Princeton, NJ, Houghton Mifflin, 1994, p. 5.
5. *Manual de politici publice (Destinat studenților de la facultățile de științe politice, administrație publică și management)*. București, octombrie 2009, p. 16-17.
6. Sandra Briggs, Baiba Petersone, Karlis Smits. *Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*. București, 2006, p. 16.
7. Joel D. A., Robert T. P, Bert A. R. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, and London, England 1981, p. 255.
8. *GHID METODOLOGIC cu privire la procesul decizional* // Cancelaria de Stat, 2009 Extras din: https://www.google.com/search?q=ghid+metodologic+politici+publice&rlz=1C1CHZL_enMD749MD749&oq=ghid+metodologic+politici+publice&aqs=chrome..69i57.8169j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8 pe 29 martie 2018.

ROLUL MEDIERII COMUNITARE ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Angela ZUBCO,
doctor, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The community mediation successfully promoted within the EU Member States deserves to be promoted in the Republic of Moldova much wider than at present. The activity of community mediation is carried out in the community mediation centers, based on the voluntary participation of mediators and supported by the local authorities, civil society entities. At the heart of community mediation there are the principles of democratic participation in community decisions, respect for citizens' rights and awareness raising (empowerment) of institutions working in each community. Such type of mediation allows effective settlement of conflicts in the field of community policies, allocation of local and regional material and financial resources, property and use rights, neighborhood disputes, environmental disputes, public order.

Keywords: community mediation, local authorities, conflicts, cooperation, reformation, mediators, community mediation centers.

Medierea comunitară poate fi definită drept un proces constructiv desemnat rezolvării disputelor din aria unei comunități. Acest tip de mediere este o alternativă la confruntarea distructivă și escaladarea conflictelor posibile la nivel local. Medierea comunitară presupune respectarea intereselor individuale ale părților aflate în conflict, întărind în același timp relațiile dintre persoane și grupuri în vederea consolidării acelor procese sociale și de comunicare aflate la baza menținerii coeziunii și eficienței unei comunități. Activitatea de mediere comunitară se desfășoară în centrele de mediere comunitară, bazate pe angajarea sau participarea voluntară a mediatorilor specializați și susținute de către autoritățile locale și entitățile societății civile. La baza medierii comunitare stau principiile participării democratice a locuitorilor la deciziile comunității, respectarea drepturilor cetățenești și responsabilizarea instituțiilor ce activează în fiecare comunitate de a aduce beneficii comune. Acest mecanism permite soluționarea eficientă a conflictelor situate în domeniul politicilor comunitare, alocării resurselor materiale și financiare locale și regionale, drepturilor de proprietate și de folosință, disputelor de vecinătate, disputelor pe probleme de mediu, ordine publică.

Medierea comunitară, ca formă de soluționare a disputelor la nivelul cetățeanului și al instituțiilor publice locale, este o prezență inedită în țările europene, dar cunoaște o largă răspândire în Statele Unite ale Americii, Canada, țările din Europa Occidentală, cu preponderență Marea Britanie și Irlanda, continentul sud-american, continentul african, în special Africa de Sud și în zone ale Asiei Centrale. La nivel internațional, se observă utilizarea la o scară largă a medierii, existând o serie de structuri oficiale în majoritatea statelor-membre ale UE care au reglementat medierea și au introdus-o în mod oficial ca metodă de compromis, prin standardizarea și regularizarea acesteia. În spațiul european, procedura medierii este recomandată administrației publice, pe care complexitatea raporturilor de activitate o plasează la un moment în situații conflictuale diverse, specifice raporturilor de drept civil, pentru apropierea dintre autoritățile administrative și cetățeni. În cadrul UE activează Centrul nonguvernamental CEDR (*Centre for Effective Dispute Resolution*) care implementează scheme de mediere în conflicte cu participarea autorităților

locale: litigii de muncă, divergențe cu furnizorii de produse/servicii, dispute între comunități, planificări locale [1, p. 124].

Reglementările cu privire la mediere au fost adoptate în toate țările Uniunii Europene, iar diferențele în aplicarea medierii, apar cu privire la domeniile în care medierea a fost prioritar văzută ca utilă în fiecare stat. Este clar însă că în toate țările europene medierea comunitară are o semnificație similară, sunt promovate aceleași principii, respectiv neutralitate, imparțialitate, confidențialitate și autodeterminarea părților, iar mediatorul este un profesionist care trebuie să parcurgă o pregătire distinctă. Serviciile de mediere comunitară oferite respectă aceleași standarde profesionale ca și mediurile desfășurate în cadrul privat. Codul de conduită european oferă orientare mediatorilor, iar persoanelor le conferă siguranța unui serviciu profesionist. La nivel european au fost constituite diferite platforme de colaborare între mediatori, tocmai pentru a promova o înțelegere unitară a conceptului, standarde etice și deontologice de exercitare a profesiei și, nu în ultimul rând, standarde sau cerințe minime de pregătire a mediatorului.

În viziunea noastră, mecanismul medierii comunitare poate aduce multiple beneficii localităților din țara noastră. În definirea unei dimensiuni strategice europene în ceea ce privește componenta de mediere comunitară, un prim pas este *Recomandarea Uniunii Europene nr. 9 din 2001*, care se referă la modalitățile alternative de soluționare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private. Cadrul național privind medierea transpune prin *Legea cu privire la mediere nr. 137 din 03 iulie 2015*, *Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006*, recomandările internaționale privind participarea la mediere a autorităților publice, definind particularitățile aplicării lor. Aceste acte normative statuează *obligația autorităților publice de a coopera cu beneficiarii*, drept o particularitate care impune aplicarea acestui mecanism de prevenire sau soluționare a conflictelor [2]. Pe lângă aceasta, medierea comunitară se *încadrează în sistemul modern al managementului calității serviciilor publice prestate*, preconizând schimbările care vor atribui medierii un rol semnificativ în cadrul metodelor de rezolvare alternativă a disputelor din sectorul administrativ și a pregătirii viitorilor funcționari publici, întărirea capacității administrative și sprijinirea bunei guvernări.

Această abordare este impusă și de numeroasele problemele care afectează activitatea administrației publice locale: lipsa de resurse necesare, incapacitatea de a aplica proiecte de interes public, nevoia de stabilitate și continuitate. Contextul social actual prezintă medierea comunitară autorităților locale drept o reală soluție, pentru asigurarea unui dialog, asigurând stabilitatea unei singure soluții acceptate de ambele părți. Fără a fi un răspuns universal și fără a se substitui cunoașterii practicii administrative, judiciare sau legislației, medierea, fundamentată pe abilități specifice, poate ajuta practicienii din instituțiile publice să realizeze rezultate mai bune în prestarea serviciilor publice, în menținerea unui climat favorabil de activitate internă, în reformarea acestui sector.

În esență, medierea comunitară vizează oferirea de servicii de mediere gratuite sau la costuri reduse cetățenilor, instituțiilor publice și private pentru soluționarea litigiilor de natură comunitară menționate mai sus. Medierea comunitară are un șir de obiective. Unul dintre ele este legat de *promovarea rolului social în aria comunității* prin asigurarea accesului direct la servicii de mediere unor categorii largi de cetățeni, indiferent de etnie, barierele fizice, lingvistice, culturale și/sau economice; asigurarea unui serviciu de calitate, indiferent de capacitatea de plată a beneficiarilor și asigurarea unui cadru stabil și sistematic de dialog și soluționarea disputelor încă de la primele faze de urgență. Un alt obiectiv este cel de *sprijinire a cetățenilor și instituțiilor în soluționarea litigiilor de natură comunitară*, realizat prin educarea membrilor comunității cu privire la beneficiile utilizării metodelor de soluționare alternativă a disputelor; valorificarea aptitudinii membrilor comunității (persoane și organizații) în rezolvarea eficientă, reducerea și prevenirea conflictelor.

De-a lungul timpului s-au dezvoltat un set de valori implicite medierii în comunitățile locale: ascultarea tuturor, atât cu privire la sentimente, cât și cu privire la fapte; cooperarea și aprecierea contribuțiilor aduse de ceilalți; căutarea punctelor comune, iar nu a diferențelor; separarea problemei de oameni; înțelegerea altor puncte de vedere diferite; folosirea unei abordări creative pentru găsirea soluțiilor la conflict; privirea către nevoile oamenilor în viitor, iar nu a vinovaților pentru trecut; analiza tuturor opțiunilor înainte de alegerea uneia dintre ele. Prin aceasta se explică succesul aplicării medierii comunitare în state, precum SUA și Marea Britanie.

O argumentare convingătoare a rolului medierii comunitare este oferită de către filosoful și istoricul francez Paul-Michel Foucault, care, analizând puterea și manifestările centralizate, a raportat aceasta la puterea pe care medierea comunitară o are în stat. Autorul este de părerea că pentru a identifica puterea medierii comunitare trebuie să ne raportăm la toate mecanismele de putere ale aparatului statal. Medierea comunitară „împuternicește” indivizii să facă alegeri și ajută la consolidarea comunității [3, p. 5-21].

Medierea comunitară se bazează pe încrederea pe care membrii comunității o acordă mediatorului, ca persoană aptă să faciliteze negocierile dintre ei și să-i sprijine pentru soluționarea conflictului. Neînțelegerile de natură comunitară sunt de multe ori dificil de soluționat, alteori chiar imposibil utilizând modalitățile tradiționale. Acestea se pliază destul de dificil pe conflictele dintre vecini, de exemplu, a căror soluționare este de multe ori lăsată pe umerii poliției, care nu are timpul, resursele și, de multe ori, nici training-ul pentru această sarcină. Alte conflicte de tip comunitar, cum sunt cele legate de inițierea și implementarea unor decizii sau a unor politici publice la nivel local nu au niciun mecanism clar de soluționare, părțile făcând apel la petiții, sesiuni publice, demonstrații și chiar uzul forței pentru a-și atinge obiectivele.

Statisticile prezentate la nivel de aplicare dovedesc că acest tip de mediere este relevant prin activitatea centrelor de mediere comunitară. Rezultatele prezentate pentru SUA arată un număr de peste 400 de programe de mediere comunitară, care furnizează anual în jur de 400.000 de cazuri, având ca beneficiari direcți peste 900.000 de cetățeni. Din punctul de vedere al eficienței, în 85% din cazurile prezentate spre soluționare către centrul de mediere comunitară s-a ajuns la un acord, iar în ceea ce privește nivelul de satisfacție al cetățenilor, un procent de peste 95% și-au arătat disponibilitatea de a folosi în continuare serviciile de mediere comunitară. În ceea ce privește Marea Britanie cifrele sunt relativ similare, un procent de 75-80% dintre cazuri soluționate [4, p. 101-133].

În România activează din 2000 *Centrul de Mediere și Securitate Comunitară (CMSC)* ce reprezintă o organizație nonguvernamentală, independentă și non - profit, membră a *Soros Open Network România*. CMSC a lansat conceptul „lucrând împreună” în rezolvarea problemelor comunității, care a facilitat colaborarea cu toți partenerii, nu numai în ceea ce privește elaborarea și dezbaterile unor noi strategii ale medierii comunitare. Ca urmare, în anul 2001, la inițiativa CMSC, a funcționat, pentru prima dată în România, un *Protocol în domeniul securității comunitare*, semnat fiind 14 autorități locale și instituții legal abilitate din județul Iași. În acest sens, prin implicarea CMSC s-a modificat legislația cu privire la violența intra-familială, s-au propus modificări în legislația privind medierea în materie civilă și organizarea profesiei de mediator în România.

La inițiativa Consiliului Europei, România a promovat între anii 2011-2013, medierea comunitară în mediile populate de romi. *Programele ROMED și ROMED2* au pus bazele unei medieri de calitate în 22 de țări europene. Cu aproape 1300 de mediatori formați, Programul a asigurat ca medierea între comunitățile rome și instituțiile publice să fie făcută într-un mod echitabil, evitându-se capcanele și obstacolele relației complexe care poate exista între cele două părți.

Preluând o latură din practica europeană a medierii comunitare, Republica Moldova a promovat pe bază de voluntariat, în perioada 2004-2014, activitatea mediatorului comunitar în

localitățile cu populație de etnie rromă. În anul 2014, funcția de mediator comunitar a fost inclusă în nomenclatorul funcțiilor în lista angajărilor efectuate de către APL nivelul I. Prin Hotărârea Guvernului nr. 557 din 17 iulie 2013, a fost adoptat *Regulamentul - Cadru cu privire la organizarea activității mediatorului comunitar* în aceste comunități. Scopul general al implementării acestui mecanism a fost activitatea în echipă a administrației publice locale cu reprezentanții asistenței sociale, polițistul de sector, pedagogi, lucrători medicali, Asociații obștești, pentru soluționarea problemelor persoanelor de etnie rromă aflate în dificultate. Acest proiect a avut un real succes în cadrul primăriei satului Cărpineni din raionul Hâncești. Conform planului de acțiuni aprobat de Guvern pentru anii 2011-2015, funcția de mediator comunitar trebuia instituită în 45 de localități ale Republicii Moldova. Acolo, unde numărul romilor din localitate depășea peste 150 de persoane de etnie romă. La sfârșitul anului 2014 numărul mediatorilor comunitari angajați erau de 26 de persoane. În contextul descentralizării, mulți mediatorii comunitari au fost eliberați din această funcție din cauza că APL nu dispunea de resurse financiare pentru întreținerea lor. Astfel, în anul 2016, au mai rămas doar 16 mediatorii, dintre care 6 activau pe bază de voluntariat.

Pentru autoritățile publice, mai cu seamă cele locale, medierea comunitară are o multitudine de aplicații, a căror listă detaliată depășește limitele aplicării ei la ora actuală în țara noastră. Astfel, medierea poate ajuta la soluționarea rapidă și eficientă a disputelor dintre vecini, fără a mai inoportuna repetat poliția, care are suficiente alte misiuni cărora trebuie să le facă față cu mijloace și dotări adesea insuficiente. Mai sunt apoi conflictele dintre cetățeni și autoritățile publice, cu precădere cele care au ca sursă decizii ale autorităților care stârnesc opoziția cetățenilor sau a diverselor grupuri de interese (construirea unor parcuri, schimbarea destinației unor spații publice precum parcurile de joacă, eliberarea de autorizații de construcție a unor stabilimente care întâlnesc opoziția asociațiilor de locatari vecine, modificarea denumirilor străzilor). Medierea, sau tehnici utilizate în mediere, pot fi folosite cu succes, așa cum experiența o arată deja, pentru designul de politici publice locale care să întrunească necesarul suport al comunității, nu opoziția acesteia. Sesiunile de dezbateri publice sunt necesare, dar de multe ori ele nu-și ating obiectivele, sau ajung să genereze conflicte, în loc să le prevină, astfel încât ele ar putea fi completate cu tehnici preluate din mediere pentru a promova consensul celor implicați și a scuti astfel banul public și neplăcerile generate ulterior de nemulțumirile membrilor comunității.

În concluzie, medierea comunitară reprezintă un serviciu care poate consolida relația cetățean-instituții publice, poate încuraja participarea civică la viața publică a comunității, și, în consecință, poate duce la crearea unui climat pașnic și armonios, condiție esențială pentru creșterea calității vieții. Utilizarea medierii de către autoritățile publice poate fi sursa unor progrese majore în dezvoltarea comunicării dintre ele și comunitate și, prin aceasta, a eficientizării procesului de elaborare a politicilor publice, a dezvoltării durabile a comunității și nu în ultimul rând a câștigării capitalului politic.

BIBLIOGRAFIE

1. Zubco Angela. Motivația aplicării medierii în activitatea administrației publice// Materialele Conferinței științifice naționale cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”, Universitatea de Stat din Moldova, Institutul de Cercetare și Inovare, 10-11 noiembrie 2015.
2. CandeaCristina Elena .Obligația autorității publice de a participa la mediere ca parte de necontestat din obligația sa de cooperare. // <http://www.wolterskluwer.ro/pandectele-romane-2014/wolters-kluwer/ pandectele - romane-11-2014/> (accesat la 20.03.17).
3. Michel Foucault, Governmentality, Ideology and Consciousness, nr. 6, 1979, pp. 5–21.
4. Hedeon, T. The Evolution and Evaluation of Community Mediation: Limited Research Suggests Unlimited Progress. *CONFLICT RESOLUTION QUARTERLY*, 22(1-2), (2004), p. 101-133.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, СТРАХОВАНИЕ КРЕДИТНЫХ РИСКОВ ПРИ ИПОТЕЧНОМ ЖИЛИЩНОМ КРЕДИТОВАНИИ (ИПОТЕЧНОЕ СТРАХОВАНИЕ) В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Наталья ШТЕФЫРЦЭ,
доцент, кандидат экономических наук,
Технический Университет Молдовы

Игорь БАЦАЛАЙ,
доктор права, преподаватель
Национального Института Юстиции,
судья Кишиневского суда

SUMMARY

Fear of mortgage credit risk (or mortgage risk) is intended to protect the creditor or the investor from the bank, who is in a bond with a non-loanable loan for the loan (the loan is not repayable), since the conversion of the pledged loan to the property is insufficient for the satisfaction of the creditor.

Keywords: creditor, investor, credit risk, mortgage risk, the loan.

Введение

Статистика стран, имеющих развитые ипотечные рынки, свидетельствует о том, что чем выше доля кредита в стоимости залога, тем больше кредитный риск. В этом случае возрастает, во-первых, риск неплатежа заемщика (особенно на начальном этапе, когда, при возникновении сложностей с возвратом кредита, заемщик рискует меньшим размером собственных средств, вложенных в виде первого взноса), а во-вторых, риск того, что в случае обращения взыскания на предмет залога и реализации его с торгов банку не удастся компенсировать свои потери (остаток невыплаченного долга, проценты по кредиту, расходы, связанные с обращением взыскания, продажей имущества с торгов, и другие издержки, возникающие у кредитора в связи с дефолтом заемщика), особенно в условиях снижения стоимости залога. В странах, где ипотечный рынок только начинает развиваться, банки стремятся застраховать себя от возможных потерь, ограничивая **долю кредита в залоге (LTV)** на уровне 50–60%. В то же время в последние десятилетия растет тенденция к установлению LTV выше 80 и даже 90%. LTV выше 70–80% означает расширение клиентской базы, увеличение числа заемщиков и объемов кредитования за счет предоставления кредитов гражданам, имеющим необходимые для погашения кредита стабильные доходы, но не имеющим больших накоплений для внесения первоначального взноса при приобретении жилья. Однако банки предпочитают предоставлять подобные кредиты только при условии страховки своих возможных потерь в случае дефолта заемщика.

1. Теоретический анализ

Что же такое страхование ипотечных кредитных рисков и для чего оно предназначено?

Страхование ипотечных кредитных рисков (или ипотечное страхование) обеспечивает защиту кредитора или инвестора от убытков, возникающих в связи с неисполнением заемщиком обязательств по кредиту (невыплатой кредита), когда выручки от реализации заложенного в обеспечение кредита имущества недостаточно для удовлетворения требований кредитора. Ряд стран (США, Канада и др.) в последние десятилетия предприняли ряд шагов, чтобы повысить доступность ипотечных жилищных кредитов для более широкого круга заемщиков, включая семьи с невысокими доходами, молодые семьи, а также других лиц, для кого необходимость накопления 30–40% первоначального взноса служит единственным ограничением при получении кредита и покупке дома. В основном это касается покупателей первого жилья, поскольку если у семьи уже есть какое-либо жилье, то его продажа обычно может покрыть расходы на уплату первого взноса при приобретении нового жилья.

Программы страхования кредитных рисков в настоящее время развиваются в различных странах: США, Канаде, Новой Зеландии, Великобритании, Гонконге, Южной Африке – и различаются по объемам. Так, в США в 2004 г. они достигли значительных размеров: свыше 160 млрд. долл. США в частной системе страхования и свыше 100 млрд. в системе государственного страхования. В Израиле объем услуг по ипотечному страхованию достиг 13 млн. долл. США. Создание в 1934 г. Правительством США Федеральной жилищной администрации (ФЖА) стало удачным примером выхода из тяжелейшего по своим последствиям кризиса, поразившего банковскую систему и подорвавшего платежеспособность большинства заемщиков, шагом, оказавшим положительное воздействие на развитие и рост первичного и вторичного рынков ипотечных кредитов. Благодаря ипотечному страхованию, кредитный риск, изначально полностью лежавший на кредиторе, стал гораздо более управляемым фактором, что способствовало увеличению объема выдаваемых кредитов и расширению круга заемщиков в пользу менее обеспеченных слоев населения. При условии получения страховки от ФЖА банк может выдать кредит до 95–97% стоимости заложенного жилья, будучи уверенным, что в случае дефолта заемщика все его потери будут полностью покрыты страховщиком. Бесспорной заслугой ФЖА стало не просто создание условий банкам для снижения кредитных рисков, но и внедрение методик и руководств по предоставлению и обслуживанию ипотечных кредитов, разработке и внедрению самоамортизирующихся (аннуитетных) кредитных инструментов, увеличению сроков кредитного периода до 30 лет, введению стандартных требований и унифицированных форм кредитных документов, ставших ориентиром для банков. В результате застрахованные в ФЖА кредиты стали надежным и ликвидным продуктом для банков-кредиторов. Созданная в 1930-х гг. прошлого века государственная корпорация «Фэнни Мэй», а впоследствии две другие корпорации — «ДжинниМэй» и «Фредди Мак» стали выкупать, секьюритизировать и рефинансировать застрахованные ФЖА кредиты посредством выпуска ипотечных ценных бумаг и продажи их инвесторам. Наибольшее значение страхование ипотечных рисков приобретает в случае неблагоприятного изменения экономической ситуации в стране или регионе, которое влечет за собой возникновение так называемого «катастрофического риска», т. е. риска, выходящего по своим масштабам за рамки некоторого нормального или обычного уровня дефолтов по ипотечным кредитам. Говоря о некотором «нормальном» уровне дефолтов, мы подразумеваем невыполнение обязательств по кредиту в связи с возможным ухудшением финансового положения заемщика, в результате чего возникает необходимость в обращении взыскания и реализации заложенного имущества. Доля таких заемщиков в стабильной экономической и правовой ситуации в странах со сложившимся рынком жилищной ипотеки, как правило, невелика и достаточно стабильна, колеблется лишь в небольших границах.

Полностью исключить риск дефолта заемщиков практически невозможно, в портфеле банка всегда найдется какое-то количество проблемных или невозвратных кредитов. Банки-кредиторы, как правило, умеют достаточно успешно управлять кредитным риском как на стадии отбора заемщиков, так и на стадии обслуживания кредита. Минимизация кредитных рисков — одна из основных задач банка, с этой целью разрабатываются инструктивные положения и руководства по предоставлению и обслуживанию кредитов. Однако полностью исключить риск невозврата кредитов невозможно, особенно в условиях, когда количество заемщиков и круг операций банка расширяется. В отличие от этого среднестатистического риска невозврата «катастрофический» риск заключается в возникновении массовых дефолтов по кредитам в результате экономического спада в масштабе региона или страны. В этих условиях происходит увеличение безработицы, потеря занятости, массовое банкротство заемщиков, как следствие, цены на заложенное имущество падают и возможности реализации залога уменьшаются. В результате возникает комбинация кредитных рисков, связанных с неплатежеспособностью заемщиков, и рисков, связанных с невозможностью реализации предмета залога по достаточно высокой цене. «Страховой случай» возникает в случае невнесения заемщиком платежей по кредиту и обращении взыскания на предмет залога. Однако фактический объем убытков кредитора будет зависеть от того, насколько возможно удовлетворить его требования в полном объеме за счет средств, полученных от реализации заложенного в обеспечение кредита имущества. Возможными путями минимизации этого риска являются меры по улучшению экономической ситуации в данных регионах страны и страхование большого количества ипотечных кредитов для диверсификации рисков. За последние 30 лет рынок ипотечного страхования ипотечных кредитных рисков в США стал выгодной и надежной сферой деятельности для частного бизнеса. В настоящее время одновременно с государственными страховыми компаниями стали успешно действовать частные страховые компании, и сегодня на этом рынке работают 7 частных компаний по страхованию ипотечных кредитных рисков. При этом следует отметить, что частные страховые ипотечные компании страхуют кредиты не на 100%, как это делает ФЖА, а, как правило, только на 25–50%. Это, с одной стороны, удешевляет стоимость страховки, а с другой – не снимает полностью кредитного риска с банка. В этом случае страхуется так называемый верхний слой кредита, кредитные риски делятся между банком, выдавшим кредит, и страховой компанией. Подобные системы достаточно эффективно работают также в Канаде, Австралии, Нидерландах, позволяя делить кредитные риски между банками-кредиторами и специальными страховыми фондами. Анализируя влияние системы страхования ипотечных кредитных рисков на развитие системы ипотечного жилищного кредитования, нельзя не отметить, что внедрение данной системы требует тщательной правовой финансовой и методической проработки и его успех зависит от целого ряда факторов. Рассмотрим основные принципы, реализованные в действующем законодательстве США, по регулированию деятельности одной из наиболее развитых систем ипотечного страхования в мире.

«Монофункциональность». В соответствии с законодательством США в сфере регулирования деятельности частных страховых компаний, занимающиеся страхованием ипотечных кредитов, в соответствии с уставом должны заниматься только данным видом деятельности. Это требование было выработано после волны банкротств компаний, занимавшихся страхованием ипотечных кредитных рисков, с целью повышения их устойчивости и минимизации рисков. Специальное законодательство определяет строгую специализацию частных ипотечных страховых компаний, вводя ограничение на разрешенные виды их деятельности.

Создание фонда на покрытие непредвиденных убытков. Главным отличительным

требованием к частным ипотечным страховым компаниям является требование о создании резервного фонда на покрытие непредвиденных убытков. В соответствии с законодательством в США частный ипотечный страховщик обязан резервировать в этом фонде до половины полученных страховых платежей на срок 10 лет. Установлены также условия, при которых страховщик вправе воспользоваться зарезервированными средствами до истечения 10-летнего срока.

Минимальные требования к резервированию средств. Общий объем резервного капитала ипотечного страховщика должен возрастать пропорционально общему объему «сопряженных рисков» по застрахованным ипотечным кредитам. В ипотечном страховании «сопряженный риск» является функцией от показателя общего объема невыплаченного долга по застрахованным кредитам. Требования к резервированию средств ипотечными страховщиками могут также меняться в зависимости от допускаемого соотношения размера кредита и стоимости обеспечения. По кредитам с более высокими значениями данного показателя требуется больший объем средств на покрытие потенциальных финансовых рисков.

Конфликт интересов. Компании, занимающиеся ипотечным страхованием, не могут принадлежать банкам и другим институциональным ипотечным кредиторам или контролироваться ими, а в случае, если это имеет место, вводятся ограничения их возможностей по страхованию кредитов, выданных головной или аффилированной кредитной организацией.

2. Выводы

Учитывая значительный объем требований по выплате страховой суммы и модернизации государственного управления, которые могут быть предъявлены ипотечному страховщику, в договоре страхования ипотечного кредита обычно предусматриваются следующие основные условия:

- кредит должен быть выдан и находиться на обслуживании организации, одобренной страховщиком;
- страхователь не вправе расторгнуть договор страхования до окончания срока кредитования;
- страховое покрытие, как правило, включает расходы банка, связанные с проведением процедуры обращения взыскания на предмет залога и его реализацией; возможные расходы банка, связанные с поддержанием надлежащего технического состояния залогового жилого помещения до момента его реализации (внесение необходимых коммунальных и других платежей, необходимых для эксплуатации и содержания в надлежащем состоянии заложенного жилого помещения); оплату юридических услуг; другие возможные расходы банка, возникшие у него в результате дефолта заемщика и проведения процедур, связанных с обращением взыскания и реализацией предмета залога, предусмотренные в договоре страхования; сумму платежей в соответствии со ставкой процента за пользование кредитом, включая пени и штрафы; остаток невыплаченной суммы основного долга.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Меркулов В. В. Мировой опыт ипотечного жилищного кредитования и перспективы его использования в России. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004.
2. Модель вторичного рынка ипотечных кредитов: опыт США. - М.: Фонд «Институт экономики города», 1995.

PROCEDURI DE RĂSPUNDERE ADMINISTRATIVĂ A ALESULUI LOCAL

Natalia SAITARLÎ,
doctor în drept,

conferențiar universitar interimar,
Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul

SUMMARY

The legal status of the local elected person from local government, which is well defined, provides these public authorities efficient governance. Purpose of the present article is to study the literature and the normative acts concerning the one of the elements of the legal status of the local elected person, namely the administrative liability of these persons.

Keywords: *local public authorities, local elected person, administrative liability, applicable procedure.*

Depășirea responsabilității atrage răspunderea. În literatura de specialitate se menționează că aleșilor locali, ca reprezentanți ai puterii, ar trebui să le fie stabilite și aplicate măsuri clare de răspundere pentru neexecutarea sau executarea defectuoasă a competențelor. Desigur, aceștia pot fi trași la răspundere juridică numai conform actelor juridice concrete și în temeiul unei hotărâri definitive a instanței de judecată prin care să fie demonstrată vinovăția alesului local în săvârșirea unor fapte ilicite [1, p. 52].

În doctrina juridică deja s-a consolidat opinia potrivit căreia formele răspunderii juridice a aleșilor locali sunt: administrativă (administrativ-disciplinară și administrativ-patrimonială), civilă, contravențională și penală [2, p. 261, p. 268; 3, p. 215; 4, p. 245]. Astfel, formele de răspundere juridică, la care poate fi tras alesul local, conform doctrinei actuale, sunt următoarele: *răspunderea administrativ-disciplinară*, care constă în aplicarea sancțiunilor prevăzute de Regulamentul de funcționare a consiliului local respectiv; *răspunderea administrativ-patrimonială*, consacrată în Legea contenciosului administrativ; *răspunderea contravențională*, prevăzută de Codul Contravențional și *răspunderea penală*, prevăzută de Codul Penal [3, p. 215, 245]. Pornind de la această clasificare, în continuare vom supune analizei procedurile aplicabile la răspunderea administrativă a alesului local.

Răspunderea administrativ-disciplinară a consilierilor locali, primarilor, viceprimarilor, președinților și a vicepreședinților raioanelor este prevăzută în legislație și în Regulamentul de funcționare a consiliului local.

Astfel, potrivit art. 24 din Legea nr. 436/2006, în caz de: încălcare de către consilier a Constituției, fapt confirmat prin hotărâre judecătorească definitivă; absență fără motive întemeiate de la trei ședințe consecutive ale consiliului; incompatibilitate a funcției; intrare în vigoare a sentinței de condamnare la privațiune de libertate sau a sentinței prin care se interzice de a ocupa funcția de consilier, se prevede sancțiunea de încetare a mandatului alesului local înainte de termen.

În același timp, procedura de aplicare a acestor prevederi nu este reglementată. Deși, în practică, abaterile disciplinare sunt destul de frecvente, în special, absența consilierilor de la ședințe, totuși, sancționarea lor, inclusiv prin ridicarea mandatelor, are loc foarte rar. Mai mult ca atât, nu sunt prevăzute sancțiuni disciplinare aplicabile consilierilor locali în cazul în care aceștia părăsesc nemotivat ședința consiliului, fenomen care se întâlnește destul de des în

activitatea consiliilor locale și care împiedică luarea deciziilor în termen și în mod eficient. De fapt, legislația în vigoare prevede doar drepturile președintelui în timpul ședinței consiliului local, și anume: să cheme la ordine; să retragă cuvântul; să dispună eliminarea din sală a persoanelor, altele decât consilierii, care împiedică desfășurarea lucrărilor. Față de consilierii care în exercițiul mandatului au comis abateri de la prevederile legislației sau ale regulamentului, pot fi aplicate numai două sancțiuni – avertismentul și eliminarea din sala de ședințe, prin decizia majorității consilierilor aleși [5, art. 35-36].

În acest context, ținem să menționăm că, legislația României stabilește expres sancțiunile administrativ-disciplinare aplicate consilierilor, inclusiv cele mai aspre. Acestea sunt: avertismentul, chemarea la ordine [6], retragerea cuvântului, retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe [7]. Legile menționate prevăd și mecanismul de aplicare a sancțiunilor respective: prima abatere atrage după sine o observație din partea președintelui de ședință. Nerespectarea avertismentului prin continuarea încălcării regulamentului sau abaterile grave conduc la chemarea la ordine a consilierului, fapt ce se înscrie în procesul-verbal de ședință. Președintele poate retrage sancțiunea dacă, la invitația sa, consilierul își retrage sau explică cuvintele ce au generat incidentul. Dacă sancțiunea se aplică, iar consilierul continuă să se abată de la prevederile regulamentului, președintele îi poate retrage cuvântul, apoi îl poate elimina din sală, fapt care echivalează cu prezență nemotivată. Pentru abateri grave sau săvârșite repetat, consilierul poate fi exclus temporar (cel mult două ședințe) de la lucrările consiliului sau ale comisiilor de specialitate, gravitatea actului urmând a fi stabilită în cadrul comisiei cu atribuții juridice, în maxim zece zile de la sesizare. Indemnizația nu este acordată pe această perioadă. Hotărârea excluderii trebuie să fie luată de cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție [7].

Din ceea ce s-a menționat și faptul că asigurarea disciplinei are o importanță deosebită pentru eficiența procesului decizional, considerăm că, pentru respectarea legislației și a regimului de muncă de către consilierii locali este necesar să fie introduse prevederile respective și în legislația noastră.

Ca și în cazul consilierilor locali, răspunderea administrativ-disciplinară a primarului (vice-primarului), a președintelui (vicepreședintelui) raionului nu este reglementată expres de lege. Se presupune că, aceasta urma să fie reglementată în regulamentele interne de funcționare a fiecărei autorități publice locale. Însă, nici în aceste acte normative răspunderea nu a fost suficient de bine formulată. Răspunderea administrativ-disciplinară a primarului (viceprimarului) și a președintelui (vicepreședintelui) devine o simplă declarație. Deși legea prevede că primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor poartă răspundere juridică în conformitate cu legislația în vigoare [8, art. 83], totuși, legiuitorul nu stabilește cu claritate care sunt abaterile și, respectiv, sancțiunile administrativ-disciplinare, precum și care este procedura aplicabilă a acestora.

În opinia unor autori, legalitatea nu poate fi asigurată fără respectarea disciplinei. Cu alte cuvinte, disciplina socială este unică pentru toți membrii societății, o obligație valabilă pentru toți și fiecare. Ea prezintă partea componentă a regimului de legalitate. Fără respectarea strictă a disciplinei nu poate funcționa corect aparatul administrativ și, în consecință, nu poate fi asigurată îndeplinirea eficientă a programelor și sarcinilor care stau în fața APL [9, p. 253].

În acest context, considerăm că, atât la nivel de regulament intern de funcționare a consiliului local, cât și la nivel de lege, este necesar să fie expres prevăzute abaterile, sancțiunile administrativ-disciplinare și procedura de aplicare a lor față de aleșii locali în cazul încălcării regimului de muncă.

Răspunderea administrativ-patrimonială aplicabilă în cazul consilierilor locali, primarilor și al președinților raioanelor este prevăzută de Legea nr. 793/2000, prin care se traduce

în viață dreptul fundamental stipulat în art. 53 alin. (1) din Constituție. Potrivit acestuia: „*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*” [10, p. 55].

Unii autori înaintează ideea că, este necesar de a apăra cetățenii de greșelile administrației, de injustiție, iar în unele cazuri – de deciziile samavolnice ale administrației [11, p. 55]. Dat fiind faptul că, autoritățile administrației publice sunt învestite cu dreptul de a emite acte administrative, acestea cad sub incidența Legii contenciosului administrativ atunci când aduc vătămare drepturilor persoanei. Prin această lege se pune la dispoziția oricărei persoane un instrument eficace împotriva unui abuz al autorităților administrative, creându-se mijloace de restabilire a legalității încălcate, de repunere în drepturi a celor vătămați prin actele administrative ilegale, de sancționare a celor care folosesc abuziv competența pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative [12, p. 233]. Problema care rămâne nesoluționată până la acest moment ține de funcționalitatea acestei instituții juridice.

În prezent, examinarea litigiilor în materie de contencios administrativ este dată în competența judecătorilor, a Curților de Apel și a Curții Supreme de Justiție. Lipsa unor instanțe specializate de contencios administrativ, sau cel puțin, judecători specializați strict în acest domeniu, face imposibilă funcționarea justiției administrative în țara noastră, care implică o pregătire specială a judecătorului ce urmează să verifice legalitatea unei decizii luate de administrație, pentru a constata dacă s-a depășit sau nu puterea discreționară și dacă prin aceasta a fost urmărit un interes general.

Sancțiunea în cazul răspunderii administrativ-patrimoniale este una de restabilire a persoanei în dreptul lezat prin anularea actului administrativ vătămător și repararea prejudiciului cauzat, sau prin obligarea rezolvării cererii referitoare la un drept prevăzut de lege, care se aplică autorității publice emitente. De asemenea, în cazul reparării prejudiciului, poate fi atras în proces și funcționarul care a semnat actul administrativ sau a contribuit la emiterea acestuia (art. 20 din Legea nr. 783/2000). Aceste sancțiuni au drept scop ordonarea și disciplinarea personalului din administrația publică. În opinia unor autori, necesitatea aplicării sancțiunii față de persoana juridică vinovată constă nu doar în sancționarea ei pentru vină, dar se efectuează și cu scopul de a asigura exercitarea impecabilă a obligațiilor proprii [9, p. 346].

În privința răspunderii administrativ-patrimoniale a aleșilor locali, legiuitorul a stabilit în art. 23 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 următoarele: „*Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local și pentru deciziile acestuia pe care le-au votat*”. Răspunderea solidară se aplică în cazul necesității unor despăgubiri. Această prevedere a existat în toate legile-cadru consacrate APL adoptate din 1991 până acum, dar, practic, nu s-a aplicat niciodată. Cauza se află în ineficiența instituției contenciosului administrativ, dar și în lipsa unor reglementări procedurale proprii acestei instituții. Spre exemplu, nu este prevăzut expres cine inițiază procedura în regres împotriva consilierilor care au votat decizia, după ce persoana vătămată este despăgubită din bugetul autorității publice, în urma unei decizii judecătorești definitive. Aceste lacune legislative împiedică asigurarea legalității în administrație și a bunei guvernări.

După cum se indică în literatura de specialitate, în ceea ce privește acțiunea în despăgubiri, ce poate fi înaintată și împotriva funcționarilor care au adoptat actul administrativ, legiuitorul utilizează sintagma „*funcționarul poate fi obligat*”. De aici se poate desprinde concluzia că, instanța de contencios administrativ nu neapărat îl obligă la plată și pe funcționarul chemat în judecată, ci rămâne la libera ei apreciere să-l oblige sau nu la plata daunelor cuvenite reclamantului, solidar cu autoritatea administrativă al cărei funcționar public este [13, p. 493].

Din analiza rezultatelor controlului efectuat, în ultimii ani, de oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat, constatăm că, cele mai frecvente încălcări ale autorităților administrației publice

locale vizează următoarele domenii: funciar; transmiterea în proprietate; modul de administrare; eliberarea de autorizații; administrarea finanțelor publice locale și a bugetelor locale; depășirea atribuțiilor stabilite de lege etc. În opinia noastră, acestea aduc un prejudiciu enorm comunității locale, iar, în consecință, nimeni nu este tras la răspundere. Dacă legea nu alătură drepturilor și obligațiilor rezultate din raportul de funcție sancțiunea în caz de nerespectare a lor, abuzul de putere în activitatea acestor autorități va continua să se mențină [14, p. 332].

În situația dată considerăm că, legiuitorul trebuie să adopte modificări și completări la legislația în vigoare care să asigure funcționalitatea instituției contenciosului administrativ și aplicabilitatea răspunderii administrativ-patrimoniale asupra tuturor funcționarilor statului (aleși sau numiți în funcție), care se fac vinovați de emiterea actelor administrative prin care se lezează drepturile legitime ale persoanei. Aceasta este posibil, considerăm, prin reglementarea directă în Legea nr. 768-XIV din 02.02.2000 a obligației pentru alesul local de reparare a pagubei ce i-a fost cauzată persoanei vătămate în emiterea actului administrativ ilicit.

În concluzie, atâta timp cât statul stabilește o răspundere amplă numai pentru nerespectarea normelor de drept din partea cetățenilor, iar referitor la răspunderea celor ce execută legea este destul de sofisticată, adică fără determinarea clară a sancțiunilor administrativ-disciplinare, a sancțiunilor administrativ-patrimoniale, inclusiv și a procedurilor aplicabile în materia răspunderii administrative, nu putem afirma că suntem în prezența statului de drept.

BIBLIOGRAFIE

1. Furdui V. Ghidul juridic al alesului local. Chișinău: TISH, 2004. 240 p.
2. Iorgovan A. Drept administrativ. București: Actami, 1994. 387 p.
3. Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: S. n. (Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”), 2013. 600 p.
4. Nicola I. Drept administrativ: curs universitar. Sibiu: Editura Universității „Lucian Blaga” din Sibiu, 2007. 579 p.
5. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale. Nr. 457-XV din 14.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253.
6. Legea României privind administrația publică locală. Nr. 215/2001. În: Monitorul Oficial al României, 23.05.2001, nr. 204.
7. Legea României privind Statutul aleșilor locali. Nr. 393/2004. În: Monitorul Oficial al României, 07.10.2004, nr. 912.
8. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală. Nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.
9. Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право. Москва: Юрист, 2001. 728 с.
10. Legea contenciosului administrativ al Republicii Moldova. Nr. 793-XIV din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.05.2000, nr. 57-58.
11. Бурлаку Н., Кожокару В., Ионицэ В. Основы государственного администрирования. Chișinău, 2000. 207 с.
12. Orlov M., Belecciu Ș. Drept administrativ. Chișinău: Elena-V. I., 2005. 270 p.
13. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Chișinău: S. n., 2013, Ed. Tipografia Centrală. 552 p.
14. Tofan D. Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice. București: Editura All Beck, 1999. 396 p.

COMPETENȚELE PROFESIONALE ALE ALEȘILOR LOCALI – PREMISĂ A BUNEI GUVERNĂRI

Ion DULSCHI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Good governance is a desideratum of democratic governments that requires the exercise of public power on the principles of professionalism and efficiency.

Ensuring the exercise of competences and attributions of local elected representatives on the basis of professional knowledge rests with educational institutions providing educational services through the completion of master's degree programs in the field of public administration and short courses of professional development.

The mission of training and professional development of civil servants, for 25 years, is successfully realized by the Academy of Public Administration.

Keywords: *good governance, public administration, efficiency, skills, professionalism, local elected officials, master program.*

În sistemele politice democratice guvernările există pentru a îndeplini funcții vitale, cum ar fi: menținerea securității, furnizarea de servicii publice și asigurarea unor tratamente egale conform legilor în vigoare. Specificul acestor funcții poate varia, dar ele formează componentele contractului între guvernanți și guvernați.

Populația, prin vot, investește oficialii aleși cu încredere, care trebuie să fie răsplătită prin onestitate și transparență în guvernare. Totodată, cetățenilor trebuie să li se acorde de către guvernanți un rol în procesul guvernării.

Promovarea implicării cetățenilor în procesul guvernării este o datorie a instituțiilor democratice și reprezentative ale poporului, însă presupune și responsabilitate din partea cetățenilor de a găsi soluții în aceste oportunități. Și la nivel european se urmărește realizarea unei politici eficiente pentru cetățeni, prin stabilirea unei strânse legături între aceștia și Europa.

Sintagma „*buna guvernare*”, la început a fost întâlnită cu precădere la nivelul instituțiilor financiare internaționale sau la nivelul organizațiilor pentru dezvoltare economică, ea datează încă din anii '80 ai secolului trecut, fiind utilizată, la început, de către organizațiile internaționale financiare ca Banca Mondială și FMI, în cadrul programelor de ajutorare a țărilor în curs de dezvoltare, ca o descriere favorabilă a amestecului în treburile interne ale țărilor în dezvoltare, în special, în cele africane.

Noțiunea „*buna guvernare*” a fost utilizată apoi de către OECD (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică), fiind inclusă în setul de „directive” cu privire la conducerea corporațiilor, în așa-numitul program de guvernare corporativă. Ulterior, conceptul a fost preluat și în domeniul administrației.

Banca Mondială definește guvernarea ca exercițiul autorității politice și utilizarea resurselor instituționale pentru realizarea managementului nevoilor și intereselor societății și ale statului.

Buna guvernare reprezintă „*managementul efektiv al afacerilor publice prin generarea unui*

set de reguli, în scopul de a promova și a întări valorile societății căutate de indivizi și grupuri” [1].

Prioritățile politice, sociale, economice au în cadrul bunei guvernări un larg consens în societate. Totodată, în procesul de adoptare a deciziilor și alocare a resurselor, interesele grupurilor defavorizate sunt luate în considerare.

Carta albă a guvernării europene definește cinci principii pentru o bună guvernare, respectiv: deschidere, participare, răspundere, eficiență, coerență, tuturor fiindu-le aplicabile proporționalitatea și ierarhizarea. Stabilirea unei guvernări democratice se bazează pe aceste principii și se aplică la toate nivelurile guvernamentale – global, european, național, regional și local.

Prin deschidere se are în vedere ca instituțiile să lucreze într-o manieră mai deschisă, să comunice activ asupra activității și a deciziilor care se iau de către guvernanți. Se impune folosirea unui limbaj accesibil și pe înțelesul opiniei publice pentru îmbunătățirea încrederii în instituțiile complexe.

Prin participare se urmărește calitatea, relevanța și eficiența politicilor printr-o participare largă la decizia politică, de la concepție până la implementare. O participare mai bună poate da naștere la mai multă încredere în rezultatul final și în instituțiile care aplică politicile.

Răspunderea presupune ca rolurile în procesele legislative și executive să fie mai clare, fiind necesar ca fiecare instituție să-și asume responsabilitatea pentru competențele sale.

Pentru eficiență, politicile trebuie să fie clare și prompte, furnizând ceea ce este necesar pe baza unor obiective clare, o evaluare a impactului viitor și, când este posibil, a experienței anterioare. Eficiența depinde, totodată, de implementarea politicilor într-o manieră bine proporționată și de luarea deciziilor la cel mai potrivit nivel.

Coerența vizează politicile și acțiunea, fiind nevoie ca acestea să fie ușor de înțeles. Cu cât aria de sarcini a guvernanților se extinde, cu atât crește și necesitatea de coerență în conducerea politică și de responsabilitate din partea instituțiilor pentru a asigura o abordare consecventă în cadrul unui proces complex.

Prin proporționalitate și ierarhizare se are în vedere că alegerea nivelului la care se iau măsurile, de la conceperea politicilor până la implementare, împreună cu selectarea instrumentelor folosite, trebuie să fie proporțională cu obiectivele urmărite. Anterior lansării unei inițiative, este esențială verificarea sistematică a următoarelor aspecte: dacă se impune, într-adevăr, o acțiune publică, care este nivelul cel mai potrivit, și dacă măsurile alese sunt proporționale cu acele obiective.

Interrelaționarea tuturor acestor principii este importantă pentru ca politicile să fie pregătite, implementate și puse în aplicare într-un mod cuprinzător, care să corespundă necesităților tot mai variate și în continuă transformare ale societății.

Buna guvernare, ca proces politic în general, nu este un scop în sine, nu este menită să producă satisfacție și să aducă recompense guvernanților. Buna guvernare este subsumată unui scop final: dezvoltarea umană, creșterea bunăstării cetățenilor și a colectivităților.

Tocmai de aceea actul de guvernare depășește sfera statalității – responsabilă pentru eficiența și costurile guvernării – cuprinzând într-un tot unitar statul, societatea civilă și sectorul privat care, într-o economie de piață, este principalul furnizor de venituri pentru bugetul de stat.

Atingerea obiectivelor bunei guvernări prezumează însumarea de către persoanele învestite cu atribuții de putere publică a unui quantum de calități definite ca și competențele profesionale. Această noțiune este una complexă care întrunește mai multe calități, de prezență sau lipsa acestora depinde în mod esențial atingerea sau, dimpotrivă, ratarea scopului și obiectivelor propuse de autoritățile publice.

Un principiu fundamental al activității instituțiilor publice într-un stat de drept îl consti-

tue cel al legalității. Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice în baza acestui principiu este una oportună și obligatorie din perspectiva respectării drepturilor cetățenilor, eliminării corupției și utilizării corecte a fondurilor publice.

Aleșii locali, investiți în funcție, în urma alegerilor democratice, au obligația de a se ghida de acest principiu fără careva derogări, indiferent de coloratura formațiunii politice pe care o reprezintă, sau alte criterii individuale. O condiție indispensabilă pentru respectarea acestui principiu o constituie cunoștințele legislative temeinice de care urmează să dispună și manifestarea culturii juridice prin manifestarea expresă a respectului pentru lege și ordine.

În exercitarea competențelor și atribuțiilor stabilite în lege, aleșii locali au obligația de a interveni prin decizii prompte dar justificate cu planuri de acțiuni de durată, bazate pe buna cunoaștere a legilor economiei de piață și de funcționare a sistemelor sociale moderne în diverse situații, privind asigurarea interesului comun al locuitorilor comunităților administrate. Toate acestea sunt imposibile fără prezența spiritului de observație, a vigilenței în depistarea posibilelor erori (legislative, financiare, manageriale, atitudinale), asertivității, puterii de a spune „Nu” atunci când situația o cere, rezistenței la presiunea externă.

Democrația participativă și-a demonstrat eficiența și viabilitatea în mai multe țări europene, iar deschiderea spre dialog, calitatea de bun comunicator (informație și sensuri), capacitatea de a asculta activ „vocea” comunității constituie o calitate indispensabilă a alesului local. Valorificarea potențialului comunității, atât la etapa de adoptare a deciziilor cât și la faza de implementare, este direct proporțională cu capacitatea aleșilor locali de a mobiliza resursele umane din cadrul autorității publice și din societatea civilă.

Complexitatea proceselor sociale, caracterul multidimensional al factorilor ce influențează buna desfășurare a vieții membrilor comunității, presupun și capacitatea administrației publice de abordare în complex a problemelor apărute și de a planifica dezvoltarea comunității dincolo de durata mandatului de edil.

O bună guvernare presupune o guvernare durabilă care demonstrează capacitatea de sinteză a informațiilor, capacitatea de a extrage esențialul din general, capacitatea de a lucra concomitent, cu un volum sporit de informații, abordare comunitară holistică, integrală și integrativă, capacitatea de verificare și control managerial, capacitatea de a lua decizii ferme, fundamentate și de a și le asuma.

Din perspectiva realizării obiectivelor propuse, aleșii locali au obligația de a dispune de bune cunoștințe de management financiar și managementul proiectelor, capacitatea de gestiune corectă și eficientă a resurselor aflate la dispoziție, abilități de planificare și prognoză, capacitatea de a genera bugete multianuale și strategii integrate de dezvoltare, capacitatea de monitorizare a proiectelor aflate în derulare.

Competențele menționate constituie doar minimul necesar, pe care urmează să le întru-nească aleșii locali. Cadrul legal stabilește expres competențele și atribuțiile consilierilor locali și ale primarilor localităților, în calitate de autorități deliberative și executive. [2]

Ptincipiul universal al votului oferă cetățenilor Republicii Moldova dreptul de a alege și de a fi aleși fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. [3]

Această valoare incontestabilă, pe lângă asigurarea dreptului tuturor cetățenilor de a participa la exercitarea puterii publice, atrage după sine și unele riscuri pe dimensiunea pregătirii profesionale a aleșilor locali pentru exercitarea atribuțiilor de aleși locali.

În prezent misiunea de instruire în domeniul administrației publice este exercitată de către Academia de Administrare Publică, care deja un sfert de secol realizează cu succes această misiune. Programele de master și cursurile scurte de dezvoltare profesională vin să reducă la minimum lacunele în pregătirea profesională a aleșilor locali și să asigure o guvernare bazată

pe principii de profesionalism și să ofere autorităților șanse reale pentru atingerea performanțelor unei bune guvernări. Pe parcursul funcționării Academiei programele de master au fost absolvite de 5721 de persoane, iar cursurile de dezvoltare profesională de circa 43 de mii de funcționari din autoritățile publice centrale și locale.

Recent, în rezultatul realizării unui sondaj al necesarului, la nivel național, privind înscrierea la programele de master, cele 42 de autorități publice centrale și locale au indicat un număr de 853 de funcționari, care necesită instruire la studii de master.

Realizarea instruirii prin programe de master a aleșilor locali și a funcționarilor publici este soluția eficientă de a spori gradul de profesionalizare a administrației publice și de asigurare a personalului din cadrul autorităților publice cu competențe necesare pentru atingerea dezideratelor unei bune guvernări, potrivit exigențelor europene.

BIBLIOGRAFIE

1. https://andreivocila.wordpress.com/2010/06/02/notiunea-si-principalele-trasaturi-ale-bunei-guvernari/#_ftnref6
2. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Publicată: 09.03.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35.
3. Codul electoral nr. 1381 din 21.11.1997. Publicat: 08.12.1997 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81, art. nr. 667.

LIDERUL ȘI MULȚIMEA: O ABORDARE DIN PERSPECTIVA TEORIEI REPREZENTĂRILOR SOCIALE

Mihail ȘLEAHTIȚCHI,
doctor în psihologie, doctor în pedagogie,
conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The social representations have always constituted an important factor in the process of shaping and promoting the leaders. If it were possible that these representations reduced substantially or vanished at all at a given moment, the masses would surely fall into a state of alert. In these circumstances they would not know whom to follow and whom to entrust their destiny to. Taking as a start point the desideratum that the social representations constitute the expression of a mechanism of fabrication of agents of the power, the present study tries to establish the role that the axiological profile of the collectivities plays in this context. Taking into consideration important investigational data, it shows that this profile is actually the main guide mark on which depends the making of decisions concerning the acceptance or the non-acceptance of a certain leader or leading style.

Keywords: leader, harism, personality, typology, self control, intelligence, theory.

Conformația societății e de așa natură, încât ea nu poate exista fără lideri. Eliberarea forțelor concentrate în mase face din persoana lor un factor de primă importanță în cursul vieții de zi cu zi. Solicitat cu insistență, liderul, dacă e să utilizăm limbajul freudian, *rezolvă problema comunității la fel de inevitabil după cum tatăl rezolvă problema familiei*.

Formând obiectul unui număr impresionant de studii, liderii, deocamdată, nu pot fi reduși la o singură definiție. Conștientizând că o asemenea stare de lucruri va dura încă multă vreme sau chiar nu va sfârși niciodată, mai mulți analiști [1; 2; 3] au recurs la gruparea definițiilor existente pe categorii, obținând, în definitiv, *cinci poziții* vis-à-vis de care s-a stabilit un acord mai mult sau mai puțin general:

a) liderii redau persoane investite cu putere, prin numire sau alegere, în cadrul unor structuri organizaționale prestabilite;

b) liderii semnifică „persoana centrală” din grup, adică persoana care concentrează atenția, aprecierea și stima celor din jur;

c) liderii sunt persoane populare, adică persoane cu care membrii grupului doresc să se asocieze pentru a întreprinde diverse activități;

d) liderii îi reprezintă pe „specialiștii în sarcini”, adică se dovedesc a fi persoanele cele mai competente în ceea ce are de făcut grupul;

e) liderii sunt persoanele care se impun printr-un statut avansat într-o ierarhie de înrâuriri așezate în mod piramidal.

Indubitabil, toate aceste tipuri de definiții trebuie tratate nu atât separat, cât de pe pozițiile unor note comune. La o analiză mai atentă, se observă că, de fapt, în toate cazurile ideile orbitează în jurul unui și aceluiași nucleu epistemologic: *liderii sunt măsura influenței exercitate asupra celorlalți membri ai grupului*. Cu luarea în considerare a acestui fapt, se poate afirma că diversitatea definițiilor cu privire la lideri poate fi redusă, în fond, la o formulă

interpretativă ce stipulează că toți ei *sunt persoane ce își exercită la maximum influența asupra membrilor unui grup, orientând și coordonând activitatea acestora.*

Deloc întâmplătoare, existența liderilor este legată de satisfacerea celor mai răspândite nevoi umane. Prin felul său de a fi, societatea creează în permanență numeroase surse de tensiuni de origine fiziologică și/sau psihologică (angoase, refulări, regresii, sublimări, frustrări etc.) care pun în pericol desfășurarea normală a vieții cotidiene. În asemenea cazuri, indivizilor nu le rămâne decât să dea ascultare instinctului de autoconservare, dizolvat în ei, acceptând supunerea față de acei semeni ai lor, care le sunt superiori într-un anumit sens și care le pot garanta o viață protejată, stabilă și cât de cât previzibilă. Concomitent, prezența liderilor mai poate fi luată și ca expresie a unor stări de extracție supra existențială/metaprimară. Or, a avea intenția de a-i domina pe ceilalți nu înseamnă altceva decât a lua calea autorealizării, punându-te în corespundere cu ceea ce semnifică trebuința de recunoaștere, trebuința de considerație sau trebuința de autorealizare.

Cui îi este sortit să devină lider?

Fiind de mai multă vreme în atenția cercetătorilor, această întrebare a condus la apariția a patru modele interpretative: *modelul autorității charismatice, modelul trăsăturilor de personalitate, modelul situațional și modelul tranzacțional.*

Modelul autorității charismatice. Potrivit adepților acestui model, adevărații lideri provin din rândul persoanelor charismatice. O grație și un stigmat, *charisma* conferă celui ce o posedă semnul unei valori extraordinare. Cu un „șarm personal” sau o „prezență deosebit de plăcută”, această categorie de indivizi este ascultată și urmată cu o mare putere. Discursul celor ce posedă *charisma* vine, de regulă, în întâmpinarea imaginarului social, a dorințelor care domină ethosul colectiv. Depășind, cu ușurință, condiția intelectualilor de serie, tipii charismatici sunt chemați să unească idealul cu realul, imposibilul cu posibilul.

Modelul trăsăturilor de personalitate. Opus conceptului de autoritate charismatică, modelul trăsăturilor de personalitate pornește de la aceea că liderii nu sunt decât niște oameni ca toți oamenii. Situațiile de criză din istoria civilizației, susțin apărătorii acestui punct de vedere, au dovedit că orice persoană poate deveni lider. Acest fapt, după ei, trebuie să conducă la instituirea unui sistem educațional destinat identificării și dezvoltării atributelor de conducător. Abordând două variante de cercetare – fixarea trăsăturilor întâlnite la indivizii despre care se spune că au fost sau sunt mari șefi (Napoleon, Hitler, Lenin, Ford, Morgan, Putin, Trump etc.) și studiul experimental al grupurilor lor care și-au ales singure șefii –, modelul vizat identifică acele caracteristici de ordin fizic (înfățișare, sex, vârstă etc.), psihologic și caracterologic (competență psihologică, spirit pragmatic, autocontrol, voință, asertivitate, spirit de inițiativă, empatie, siguranța de sine, inteligență, vivacitate în acțiuni, entuziasm, putere de convingere etc.), care-l pot aduce pe un individ obișnuit la condiția de lider. Neîndoielnic, realizarea funcției de conducere presupune existența unor anumite combinații de însușiri și aptitudini. Astfel, competența trebuie să se îmbine cu inteligența, fluența verbală – cu buna cunoaștere a specificității relațiilor interpersonale, capacitatea de muncă – cu prelucrarea rapidă și precisă a datelor legate de personal etc. Importanța modelului însușirilor de personalitate nu trebuie, bineînțeles, exagerată. Cu această ocazie, mai mulți specialiști observă că, de foarte multe ori, pentru a ocupa un post de conducere, nu este imperios necesar să fii un model de virtute comportamentală. Mulți dintre cei mai cunoscuți conducători din istorie au fost nebuni, epileptici, lipsiți de bunul simț, nedrepti și autoritari. Napoleon n-a fost nici pe departe personalitate echilibrată. Hearst și Ford au manifestat nevroze obsesionale, iar Hitler a fost paranoic.

Modelul situațional. Modelul în cauză conservă ideea potrivit căreia mulțimile au nevoie nu atât de lideri cu anumite însușiri (fizice, psihice și caracterologice), cât de lideri pentru anumite situații. Așa cum arată F. E. Fiedler [4], unul din cei mai importanți exponenți ai acestui

unghi de vedere, *enigma conducerii nu poate fi tranșată decât prin abordarea împrejurărilor în care s-a pomenit și acționează liderul*. Măsura în care situația acordă liderului control și influență în grup este și măsura în care el poate fi eficient. Conducerea, în definitiv, reprezintă o relație, plasată în spațiu și timp, determinată de o situație concretă care trebuie analizată și gestionată. Și în cazul modelului situațional, bineînțeles, nu trebuie să admitem exagerări. El, bunăoară, se arată a fi cu totul ineficient atunci când trebuie de explicat de ce în practica de toate zilele se constată deosebiri substanțiale între persoanele ce devin lideri în situații similare sau de ce liderii nu se schimbă în funcție de fiecare situație nou-apărută.

Modelul tranzacțional. Condiționat de insatisfacțiile apărute în legătură cu modelul situațional, acest model tratează leadership-ul ca pe un proces de schimb social: nimerind într-o situație concretă (aceasta dispunând de istorie, structură, sarcini, resurse și reguli specifice), liderii și cei care îi urmează sunt puși în fața nevoii de a conlucra (a ceda și a obține, a primi și a oferi) prin mijlocirea expectanțelor, competențelor, motivațiilor și caracteristicilor de personalitate ce le revin. Oferind o nouă matrice de identificare a realității, modelul tranzacțional vede în lideri expresia a unei reacții de răspuns la cerințele și așteptările grupului, precum și la natura situațiilor prin care acesta se vede silit să treacă. El atestă că îi este sortit să devină șef celui care poate «da» ceva (imagini, opinii, atitudini, norme de conduită etc.) și, concomitent, «lua» ceva în schimb (idei, convingeri, competențe etc.), celui care poate stimula grupul prin cunoașterea și satisfacerea, la maximum, a dorințelor lui, celui care este mereu predispus să spună celor din jur: „Vă voi avea în vedere, dacă și voi mă veți avea în vedere”.

La o examinare mai atentă a celor patru modele, se poate constata o evoluție evidentă de la teoriile axate exclusiv pe analiza dimensiunilor comportamentului de conducere spre teoriile centrate pe studiul interacțiunii dintre însușirile de personalitate ale liderului și tipul sau cerințele situației de conducere. Indiferent de modul în care sunt identificate caracteristicile conducătorului, ale situației sau ale grupului, toate aceste teorii au în comun *ideea de contingentă*.

În viața de zi cu zi, asistăm la variate modalități de exercitare a funcției de conducere de către lideri, la multiple atitudini ale lor față de cei care sunt gata să-i urmeze. Toate aceste particularități de tip comportamental au făcut posibilă instituirea unui inventar al *tipurilor de lideri*. În mare, inventarul vizat poate fi redus la:

a) *tipologia lui G. Le Bon* care distinge lideri aventurieri (energici, cu voință tare, dar de moment) și lideri ctitori (cu voință durabilă și cu facultăți extrem de rare și puternice);

b) *tipologia lui M. Weber* care deosebește lideri demagogi (apți să obțină și să păstreze puterea prin apeluri emoționale la pasiunile și prejudecățile mulțimilor) și lideri charismatici (capabili să producă, grație unor daruri native deosebite, devotament de excepție, respect și admirație la cote superioare);

c) *tipologia lui K. Lewin* care delimitează lideri autoritari (tind să concentreze în mâinile lor tot ce ține de luarea deciziilor și modalitățile de transpunere a acestora în viață), democrați (oferă grupului șansa de a se ralia proceselor de luare și realizare a deciziilor) și *permisivi/laissez-faire* (lasă să se desfășoare lucrurile oarecum de la sine, nu iau parte la viața grupului decât în cazurile în care sunt solicitați);

d) *tipologia lui R. Likert* care profilează lideri autoritari-exploatativi (tind să concentreze puterea, controlul și deciziile în vârful ierarhiei organizaționale), lideri autoritari-binevoitori (preferând, în fond, să întrețină relațiile cu grupul de pe pozițiile de forță, dau dovadă, totuși, și de unele gesturi menite să dovedească «ascultarea celor din jur»), lideri democrați-consultativi (fiind receptivi la opiniile și expectanțele coechipierilor, creează premisele unui *leadership* bazat pe încredere și respect) și lideri democrați-participativi (asigură

un grad maxim de participare a tuturor membrilor grupului la determinarea sarcinilor și stabilirea mecanismelor de materializare a lor);

c) *tipologia lui F. E. Fiedler* care deosebește lideri centrați pe sarcină (țintesc succesul în activități) și lideri centrați pe relațiile interpersonale (pun preț pe relațiile interumane din cadrul grupului);

f) *tipologia lui R. J. House* care distinge lideri susținători (tind să-i vadă mereu pe coechipierii mai slabi într-o lumină cât de cât favorabilă), lideri instrumentali (sunt centrați pe problematica obiectivelor grupale), lideri participativi (tind să-i implice pe coechipieri în luarea deciziilor) și lideri centrați pe performanță (înaștează grupului sarcini ce presupun indici maximi de productivitate);

g) *tipologia lui D. Chavlin* care evidențiază cinci tipuri de lideri, împreună cu contrarele lor:

- *organizatorul* – stabilește relații ierarhice corecte, acordă suficientă autonomie subalternilor; varianta ineficientă – *birocratul*;

- *participativul* – colaborare strânsă cu subalternii, îi influențează și se lasă influențat; varianta ineficientă – *paternalistul* sau/si *demagogul*;

- *întreprinzătorul* – influențează nemijlocit pe fiecare subaltern, determinându-l să obțină rezultate optime; își afirmă deliberat autoritatea; varianta ineficientă – *tehnocratul* sau/și *autocratul*;

- *realistul* – dă dispoziții și asigură condițiile pentru aplicarea lor; consultă subalternii, lăsându-i să-și rezolve singuri problemele interpersonale; varianta ineficientă – *oportunistul*;

- *maximalistul* – incită pe coechipieri să colaboreze la maximum; cere prezentarea deschisă a conflictelor în vederea soluționării lor; varianta ineficientă – *utopistul modernist*;

h) *tipologia lui W. J. Reddin* care diferențiază lideri negativi/dezertori (preocupare slabă pentru sarcini, contacte și randament), lideri birocrați (sunt atenți la respectarea normativelor), lideri altruști (sunt preocupați de contactele umane), lideri promotori (se interesează, în egală măsură, de contacte și de randament), lideri autocrați (sunt preocupați de sarcinile de moment, ignorând contactele și ecoul afectiv-negativ al atitudinilor și actelor lor), lideri autocrați binevoitori (sunt preocupați atât de sarcini, cât și de randament, evitând, iritarea subalternilor), lideri ezitanți/oscilanți (sunt preocupați de randament și contacte, fiind, totodată, rezervați și incapabili să influențeze trecerea la executarea unor sarcini imediate) și lideri realizatori (manifestă, din plin, preocupări pentru sarcini, contacte și randament);

i) *tipologia lui R.F. Bales* care evidențiază lideri buni (posedă indici avansați la compartimentele „activism”, „competență în sarcini” și „sociabilitate”), lideri centrați pe sarcină (dispun de indici ridicați la compartimentele „activism” și „competență în sarcini”, fiind, totodată, mai puțin, impunători la compartimentul „sociabilitate”), lideri-specialiști sociali (dispun de indici înalți la compartimentul „sociabilitate”, și, totodată, de indici mici sau foarte mici la compartimentele „activism” și „competență în sarcini”), lideri dominatori (sunt predispuși pentru „activism”, manifestându-se slab la compartimentele „competență în sarcini” și „sociabilitate”) și lideri-devianți subactivi (prezență slabă sau absență totală a preocupărilor pentru „activism”, „competență în sarcini” și „sociabilitate”);

j) *tipologia lui R.R. Blake–J.S. Mouton* care reliefează lideri centrați pe sarcină (implică un interes major pentru randament și unul neînsemnat pentru oameni), lideri „populiști” (manifestă interesul cel mai scăzut pentru randament și cel maxim pentru oameni), lideri «secătuți» (se caracterizează prin cele mai scăzute valori atât în ceea ce privește interesul pentru sarcini, cât și pentru oameni), lideri moderat-oscilanți (se preocupă, într-un mod

ponderat, atât de obținerea unor performanțe adecvate, cât și de menținerea unui moral satisfăcător al coechipierilor) și lideri centrați pe grup (stilul lor de conducere dovedește o mare preocupare pentru sarcini și pentru oameni);

k) *tipologia lui J.M. Burns* care deosebește lideri tranzacționali (centrați pe tactica com-promisului) și lideri reformatori (tind spre compasiune și conlucrare reciproc avantajoasă).

Vădit, orice tipologie cuprinde un element de simplificare și o notă de convențional. În viața de toate zilele, nu se întâlnesc neapărat tipuri pure și nici exclusive. De regulă, ele alternează în desfășurarea activităților grupale.

Cum poate fi asigurată o bună cunoaștere a felului în care liderii sunt percepuți de către mulțimi ?

Un aport substanțial – dacă nu chiar hotărâtor – la formularea unui răspuns optim îl poate aduce, credem, conceptul de reprezentări sociale. În urmă cu aproape șase decenii, S. Moscovici [5], dând un suflu nou ideilor emise de E. Durkheim în *Représentation individuelles et représentations collectives*, stabilește că *orice formă a ambientului este fixată în reprezentări sociale, iar fiecare individ este modelat în funcție de natura acestora*. Construcții mentale specifice, reprezentările sociale circulă, se încrucișează și se cristalizează neîncetat în universul nostru cotidian (prin intermediul unui cuvânt, al unui gest sau al unei întâlniri), impregnând raporturile sociale ale obiectelor produse sau consumate, a comunicărilor interschimbate.

Identificând, pe parcurs, caracteristicile definitorii ale reprezentărilor sociale, specialiștii [6; 7; 8] au observat că ele redau:

- o *formă de conștiință socială ce acoperă un proces și un produs de elaborare – prin mijlocirea filosofiei de viață a individului sau grupului – a imaginilor mentale legate de ambient și caracterul evoluției lui;*

- o *substructură a universului cognitiv care, nefiind un epifenomen sau un „dublet gratuit” al lumii externe, poate să asigure cunoașterea realității în scopul evaluării ei de către individ sau grup;*

- o *stare de conștiință care, aflându-se la intersecția dintre percepție și concept, dă naștere unor metode eficiente de înțelegere și stăpânire a lumii înconjurătoare;*

- o *stare mentală autonomă care, nefiind nici gândire științifică, nici reflectare afectivă a ambianței și nici pornire ideologică, reprezintă mai degrabă o gândire cotidiană, nestandardizată a individului sau/și grupului;*

- o *construcție cerebrală cu caracter vădit simbolic ce poate fi asemuită, pe de o parte, cu anumite imagini figurative ce țin de obiectul reprezentat, iar, pe de altă parte, cu o țesătură psihică extrem de maleabilă ce se produce în baza actelor de percepție senzorială fenomenelor sociale, reale și imaginare.*

Posedând trei funcții de bază (*cognitivă, mediatore, adaptivă*) și caracterizându-se printr-o certă tridimensionalitate (*nivelul de informare, spațiul reprezentării, atitudinea*), reprezentările sociale se produc în baza mecanismelor de *ancorare și obiectificare*. *Mecanismul ancorării* are proprietatea de a furniza context de inteligibilitate, de a încorpora ceea ce ne este străin în categorii care ne sunt familiare și de a face ca neobișnuitul să devină obișnuit. *Mecanismul obiectificării*, la rândul său, reducându-se la etapele de asociere, de contextualizare, figurativizare și naturalizare (ontizare), asigură desfășurarea proceselor de integrare și articulare a acțiunilor psihologice și sociale. Prin el se produce filtrajul cognitiv al ambianței flotante, formarea unei viziuni acceptabile, coerente asupra cotidianului.

Făcându-ne să reacționăm nu la realitatea propriu-zisă, ci la multiplele imagini legate de ea, reprezentările sociale constituie, plastic vorbind, expresia unei *mașini de fabricare a profilurilor de zei*. Sugestibile și lipsite de simț critic, nepredispușe să prindă nuanțe și să

facă discriminările necesare, afective și pătimase, mulțimile, de obicei, se lasă convinse nu atât de realitățile cotidiene, cât de reprezentările lor asupra acestor realități. Nepuțând gândi decât prin reprezentări, mulțimile se lasă impresionate doar sau preponderent de reprezentări. Asociindu-se în grupuri, indivizii, în majoritatea cazurilor, au o tendință vădită de a aduce la un numitor comun irealul reprezentat și realul propriu-zis. Puterea statelor, în general, și puterea stăpânitorilor, în particular, s-au întemeiat dintotdeauna pe reprezentările sociale. Socotindu-le drept forță susținătoare a existenței sale, „marii oameni” din toate timpurile, inclusiv despoții cei mai arbitrari, nu au încercat niciodată să guverneze împotriva lor.

Spunând „da” unui anumit conducător, indivizii se conduc de reprezentările pe care le au în legătură cu lumea în care trăiesc. Esențialmente, reprezentările sociale caracterizează factorul care conferă „viață” atât liderilor, cât și tuturor inițiativelor legate de numele lor. Dacă ar fi posibil ca la un moment dat reprezentările sociale să se împuțineze substanțial sau să dispară cu totul, mulțimile ar cădea, irefutabil, într-o stare de alertă. Drept consecință, acestea n-ar ști pe cine să-l urmeze, cui să-i încredințeze soarta sa.

Afirmând că reprezentările sociale constituie expresia unei mașini de fabricat zei, vom remarca rolul deosebit pe care-l deține, în context, profilul axiologic al grupului. În principiu, profilul avut în vedere constituie tiparul prin care se produce luarea deciziilor în legătură cu acceptarea sau neacceptarea unui anumit lider sau a unui anumit stil de conducere. O privire apreciativă orientată spre ceva ce trebuie considerat ca fiind pozitiv sau negativ, funcțional sau disfuncțional pentru viața unui individ sau a unei colectivități, valorile reprezintă principalul reper critic în funcție de care se organizează percepția puterii. Fără îndoială, între caracterul reprezentării sociale a liderilor și profilul axiologic al grupului pot exista multiple relații concrete. Punând începutul stabilirii lor, studiile efectuate de către noi în ultimii ani, pe un șir de populații (studenți, pensionari, adolescenți, deținuți), au permis să se stabilească următoarele:

a) dacă în ierarhia orientărilor valorice ale grupului partea de sus este dominată, la un anumit moment, de aserțiuni ce redau predilecții pentru autoconservare, securitate și/sau siguranță, atunci reprezentările membrilor acestui grup asupra liderilor pe care și-i doresc se organizează în jurul unui nod central, majoritatea elementelor constitutive ale căruia exprimă însușirile unor favoriți ai puterii de tip autoritar;

b) dacă în ierarhia orientărilor valorice ale grupului partea de sus este dominată, la un anumit moment, de aserțiuni ce redau predilecții pentru apartenență și/sau dragoste, stimă și/sau apreciere, atunci reprezentările membrilor acestui grup asupra liderilor pe care și-i doresc se organizează în jurul unui nod central, majoritatea elementelor constitutive ale căruia exprimă însușirile unor favoriți ai puterii de tip democrat;

c) dacă în ierarhia orientărilor valorice ale grupului partea de sus este dominată, la un anumit moment, de aserțiuni ce redau predilecții pentru cunoaștere, frumos, dezvoltare și/sau autorealizare, atunci reprezentările membrilor acestui grup asupra liderilor pe care și-i doresc se organizează în jurul unui nod central, majoritatea elementelor constitutive ale căruia exprimă însușirile unor favoriți ai puterii de tip liberal sau liberal-democrat.

Este clar, așadar, că trebuie să existe o corespondență între reprezentarea socială a liderului (sau candidatului la postul de lider) și așteptările, predilecțiile ori doleanțele curentului dominant al grupului. Pornindu-se de la acest deziderat, liderului (sau candidatului la postul de lider) i se vor indica punctele forte și punctele slabe, precum și modalitățile prin care se vor pune în valoare cele dintâi și se vor atenua cele din urmă.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Bass, B. M. *Leadership. Psychology and Organisational Behavior*. New York: Harper and Brothers, 1960. 548 p.
2. Gibb, C. A. *Leadership*. În: G. Lindzey and E. Aronson (Eds.). *The handbook of social psychology*. 2nd ed. New York: Addison-Wesley, 1969, p. 205-282.
3. Hollander E. P. *Leadership dynamics*. New York: The Free Press, 1978. 212 p.
4. Fiedler F. E. *The Trouble with Leadership Training In that It Doesn't Train Leaders*. În: *Psychology Today*, march 1973, p.17 – 24.
5. Moscovici S. *La psychanalyse, son image et son public*. Paris: P.U.F., 1961. 652 p.
6. Jodelet D. *Représentations sociales: phénomènes, concepts et théorie*. În: S.Moscovici (ed.). *Psychologie sociale*. Paris: P.U.F., 1984, p. 360 – 365.
7. Abric J.-C. *A theoretical and experimental approach to the study of social representations in a situation of interaction*. În: R.M.Farr & S.Moscovici (eds.). *Social Representations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984, p. 173 – 177.
8. Doise W. D. *Les représentations sociales*. În: R. Ghiglione, C. Bonnet, J.F. Richard (eds.). *Traité de psychologie cognitive*. Tome 3. Paris: Dunod, 1990, p. 112 – 130.
9. Șleahțișchi M. *Liderii*. Chișinău: Știința, 1998, p. 97 - 169.
10. Șleahțișchi M. *Eseu asupra reprezentării puterii: cazul liderilor*. Chișinău: Știința, 1998, p.194 – 240.

DEZVOLTAREA EFICIENȚEI PERSONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI – PREMISĂ A CREȘTERII PERFORMANȚEI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Angela ZELENSCHI,
doctor în filosofie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Effective governance is determined by civil servants' activities, while achieving performance in any public administration system is both a vital benchmark and the foundation of any administrative reform. Integrity, personal and professional values, loyalty and social responsibility are character-building factors, while also contributing to the establishment of a moral climate and to the building of citizen trust in public administration authorities. An increase of professional efficiency of civil servants is imperative and can be achieved through a professional development that is linked to a new individual and collective performance appraisal system.

Keywords: *personal efficiency, civil servants, organizational performance.*

Tendința către excelență și transformarea sa în realitate reprezintă o nouă treaptă a perfecțiunii personalității și activităților desfășurate. Valoarea unui sistem administrativ public constă în potențialul său uman – pentru a fi performante, autoritățile publice trebuie să dispună de un personal competent, care are simțul responsabilității pentru instituția în care activează. Activitatea eficientă de administrație publică și oferirea de servicii publice de cea mai înaltă calitate pentru cetățeni depinde atât de posibilitățile potențiale și de pregătirea profesională a funcționarilor publici cât și de influența factorilor din mediul social.

De la obținerea independenței de stat, pașii întreprinși pentru reformarea administrației publice din Republica Moldova s-au axat îndeosebi pe componenta instituțională – au fost adoptate legi, create noi structuri administrative și introduse noi programe de dezvoltare comunitară, în concordanță cu modelele occidentale de succes. O atenție mai redusă s-a acordat componentei culturale, schimbării de mentalitate prin instituționalizarea noilor valori, principii și norme de comportament. Însă practica a demonstrat, că nu putem schimba cu ușurință atitudinile și comportamentul, deoarece modelele culturale rămân adânc înrădăcinate în conștiința oamenilor.

Ideea conform căreia omul este o *resursă umană* în cadrul organizației – un factor pasiv, un instrument care trebuie „folosit” cât mai eficient, precum resursele materiale, managerii apreciind doar competențele de execuție ale angajaților – necesită o reconceptualizare. În epoca postindustrială are loc o reevaluare a valorilor, care corespund unui nou nivel de dezvoltare a gândirii umane – nivelul sinergetic, caracteristicile căruia sunt conștientizarea succesului și descoperirea potențialului pentru succes, necesitatea existenței contrariilor ca sursă de dezvoltare, necesitatea integrității drept condiție de supraviețuire a oricărui sistem social și unirea forțelor cu scopul de a obține avantaje comune. Managementul orientat spre factorul uman valorifică, utilizând eficient, competențele profesionale ale angajaților în cadrul relațiilor sociale.

Competența și performanța sunt două caracteristici de bază în evaluarea activității pro-

fesionale. **Competența** include în structura sa *cunoștințele teoretice* specifice domeniului și cele cu caracter general, *aptitudinile* ce reprezintă calitățile native ale unui individ și *abilitățile* obținute în rezultatul aplicării cunoștințelor teoretice. **Performanța** rezultă din *competență* și *atitudine*. Atitudinea reprezintă intenția unui angajat de a munci și de a se face cât mai util la locul de muncă. Fiind strâns legată de motivație, atitudinea ține atât de caracteristicile personale ale unui angajat, cum ar fi responsabilitatea sau conștientizarea faptului că trebuie să contribuie în schimbul recompenselor oferite de organizația în care activează, cât și de influența unor factori, precum stilul de conducere, relațiile cu colegii și climatul organizațional.

Managementul performanței abordează valoarea intrinsecă a angajatului în consistență cu „principiile generale și abstracte despre ceea ce este important și de prețuit în viață, despre cum trebuie oamenii să se comporte și să aprecieze situațiile, evenimentele, persoanele, precum și obiectele sociale și naturale” [8; p.11]. Sensul valorilor dezvăluie un aspect special al atitudinii omului față de lume. Valorile servesc drept standarde de selecție și evaluare a comportamentelor persoanelor și evenimentelor. Ele se ordonează atât la nivel societal, cât și individual, după importanța uneia față de alta, formând sisteme de valori. Schimbarea valorilor presupune reordonarea priorităților în cadrul valoric individual.

Cercetările axiologice contemporane pun în evidență rolul indispensabil al valorilor în procesul de dezvoltare profesională a angajaților din instituțiile publice. Sistemul de valori al funcționarilor publici este complex, iar elementele sale componente reprezintă valorile general umane, valorile profesionale și valorile personale. Valorile general umane sunt determinate de relațiile umane (susținerea socială, voința, datoria etc.) și legate de dezvoltarea personală (contribuția, sacrificiul, bunătatea, sensul vieții etc.). Valorile profesionale sunt, în primul rând, realizate în cadrul activității profesionale (profesionalism, cunoștințe etc.), dar și însoțite de calități personale (responsabilitate, disciplină, inițiativă etc.). Valorile personale sunt interiorizate la nivel de personalitate și îndrumă judecățile, atitudinile și acțiunile individului (carieră, familie, bunăstare materială, statut social, dezvoltare spirituală etc.). Orientările valorice reprezintă o condiție necesară pentru eficiența activității de administrație publică. Clasificarea categoriilor de valori ține de specificul funcției publice și exercitării acesteia. Astfel, categoriile sub care se clasifică valorile sunt următoarele: valori raportate la exercitarea autorității publice (legalitatea, eficiența, credibilitatea publică etc.), valori raportate la beneficiarii serviciului public (respectul, confidențialitatea, integritatea, imparțialitatea etc.) și valori raportate la obligațiile de conduită și la imaginea persoanei care exercită funcția publică (credibilitatea, ținuta, demnitatea, autoritatea etc.).

Funcționarii publici sunt persoanele fizice numite într-o funcție publică în condițiile dictate de lege. Principalul act normativ pe care se construiește sistemul de management al funcției publice în Republica Moldova este Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 *cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, cu modificările ulterioare [1]. Legea stabilește drepturile și obligațiile, incompatibilitățile și restricțiile, procedurile de recrutare, selecție, evaluare a performanțelor profesionale, dezvoltare profesională, promovare în carieră, precum și condițiile de remunerare a muncii și garanțiile sociale ale funcționarilor publici. În procesul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici sunt luate în considerație realizarea obiectivelor individuale de activitate, în conformitate cu indicatorii de performanță [6]. Considerăm că evaluarea aspectelor legate de personalitatea funcționarilor publici, de complexul axiologic și motivațional ar contribui la descoperirea preferințelor, valorilor, nevoilor, aptitudinilor și altor trăsături de personalitate. Când deciziile privind formarea carierei angajaților sunt luate pe baza acestor evaluări, există o șansă mai mare de a obține performanța organizațională. Aceasta ar oferi posibilitatea conducătorilor instituțiilor să gestioneze și să motiveze mai eficient personalul.

Profesionalismul și orientările valorice depind în mod direct de pregătirea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici. Orientările valorice ale funcționarilor publici se formează în procesul de socializare, iar acțiunile lor derivă din sentimentele, gândurile, comportamentele și experiențele trăite. Personalitatea funcționarului public poate fi definită ca fiind setul individual de calități socio-psihologice și statutul pe care îl ocupă aceasta în sistemul relațiilor publice. Formarea personalității, ca subiect al activității profesionale include două etape:

formarea profesională reprezintă ansamblul proceselor prin care angajații își însușesc într-un cadru organizat cunoștințe, aptitudini, deprinderi și comportamente necesare exercitării unor ocupații;

perfecționarea profesională constituie ansamblul proceselor prin intermediul cărora angajații își îmbunătățesc cunoștințele, aptitudinile și deprinderile, comportamentele și tehnicile de lucru în care au deja o calificare de bază, în urma parcurgerii unor programe organizate de instituție cu scopul realizării la un nivel superior a obiectivelor și sarcinilor ce le revin.

În procesul de dezvoltare a abilităților de exercitare a atribuțiilor de serviciu o importanță deosebită o are formarea capacității de automanagement – descoperirea capacităților și a potențialului pe care îl are personalitatea și care se referă la autocunoaștere, autoorganizare și planificare a timpului, automotivație, autocontrol și autoapreciere. Scopul automanagementului este obținerea rezultatelor mai bune în activitate, asumarea unor noi responsabilități, reducerea erorilor, creșterea interesului față de activitatea desfășurată și creșterea satisfacției la locul de muncă.

Autocunoașterea și autoevaluarea contribuie la descoperirea *imaginii de sine* ca element central al personalității. „În multe domenii se pune un accent tot mai mare pe actualizarea sinelui, valori, libera alegere și pe o viziune mai pregnant holistică asupra individului” [7, p. 52]. Cu cât o persoană se cunoaște mai bine, cu atât aceasta va putea să facă alegeri optime și să-și orienteze sau să-și dezvolte în cunoștință de cauză cariera. „Autocunoașterea și autoevaluarea sunt acțiuni care presupun centrarea/focalizarea cunoașterii și evaluării pe propria persoană, pe scopurile, aspirațiile, motivațiile, valorile personale” [8, p. 375].

Eficiența personală reprezintă raportul dintre rezultatele obținute și timpul investit, gradul de realizare a obiectivului și trecerea de la o situație nesatisfăcătoare la o situație satisfăcătoare. În cartea sa fundamentală „Eficiența în 7 trepte sau un abecedar al înțelepciunii”, Stephen Covey definește eficiența ca fiind „*echilibrul între producție și capacitatea de producție*” [2, p. 40]. În acest context, cele șapte deprinderi ale eficienței permit o dezvoltare a personalității de la dependență la independență și apoi la interdependență.

Deprinderea *proactivității* exprimă faptul că, în calitatea noastră de ființe umane, suntem responsabili pentru viețile noastre. Persoanele proactive își asumă responsabilitatea pentru acțiunile pe care le întreprind și posedă o conștiință avansată de sine, acționând conform unei rațiuni fundamentale bazate pe valori. Astfel de persoane manifestă curiozitate sistematică – descoperă noi interese, citesc și învață, astfel dezvoltându-și competența și capacitatea de a realiza diverse lucruri noi.

Aplicarea deprinderii de a începe cu gândul la final înseamnă a întreprinde o acțiune cu înțelegerea clară a destinației. Activitățile sunt planificate astfel încât să se realizeze ceea ce este esențial. Artefactele sunt lucruri create de două ori – există o creație inițială de ordin mintal și o a doua creație în plan fizic. În măsura în care înțelegem principiul celor două tipuri de creații și le efectuăm pe amândouă, activitatea noastră este eficientă.

Abilitatea de a *acorda întâietate priorităților* presupune că obiectivele se vor stabili în baza rolurilor și scopurilor. Delegarea de responsabilități este foarte importantă pentru evitarea stresului, epuizării și presiunilor excesive de la locul de muncă. La o extremă a scalei se află o viață ineficientă în care omul evită responsabilitățile, preferă soluțiile cele mai facile și exercită

puțină inițiativă. La cealaltă extremă se află o viață foarte disciplinată în care persoanele se concentrează pe acele activități care sunt mai importante și nu neapărat urgente.

Deprinderea câștig/câștig este un mod de gândire, care presupune că toate părțile incluse într-o activitate trebuie să câștige. Această paradigmă globală a relațiilor interumane se caracterizează prin integritate, maturitate și o mentalitate de abundență. Deoarece mentalitatea abundenței produce mai mult profit, putere și recunoaștere pentru toți, este necesar de a trece la aceasta cu ajutorul sentimentului valorii personale intrinseci și a dorinței ca toate părțile implicate să profite. Oamenii care se bazează pe acest principiu sunt recunoscători pentru lucrurile bune din viața lor și refuză să-i eticheteze pe ceilalți și să-i trateze conform prejudecăților sau stereotipurilor.

Comunicarea empatică evidențiază valoarea diagnosticului ca bază pentru cooperare și obținerea beneficiului mutual în relații interdependente – „trebuie mai întâi să înțelegi și apoi să fii înțeles”. La baza problemelor oamenilor adesea se află problema comunicării – oamenii nu ascultă cu empatie. Capacitatea de a asculta necesită o atitudine rezervată și respectuoasă.

Acțiunea sinergică reprezintă integrarea în colectiv prin recunoașterea, respectarea și valorificarea creativă a diferențelor. Doi oameni care se respectă reciproc și comunică eficient au capacitatea de a produce soluții mai bune. Comunicarea sinergică înseamnă a înțelege nevoile și interesele celorlalți și a găsi soluții pentru satisfacerea intereselor tuturor. Oamenii care se bazează pe acest principiu, negociază și comunică în situații conflictuale și știu să separe omul de problemă, concentrându-se asupra intereselor și problemelor tuturor celor implicați. Treptat, părțile au capacitatea să ajungă la soluții sinergice care, de obicei, sunt mai optime decât propunerile inițiale, spre deosebire de soluțiile de compromis în care părțile cedează câte puțin.

Reînnoirea continuă înseamnă recunoașterea necesității menținerii și sporirii capacităților personale și organizaționale printr-o abordare echilibrată a dimensiunilor fizice, intelectuale, spirituale și sociale. Acesta este *principiul îmbunătățirii continue*. Persoanele ce nu se dezvoltă constant cad în entropie și în sisteme și stiluri închise. Oamenii care exersează regulat cele patru dimensiuni ale personalității umane – fizică, mentală, afectivă și spirituală – produc treptat un caracter sănătos și puternic și o voință disciplinată și axată pe ideea de a servi. [2].

Principiile pe care le prezintă Stephen Covey au aplicabilitate universală și conferă siguranța adaptării la schimbări și înțelepciunea și capacitatea de a profita de avantajele ce apar în procesul de schimbare personală. Adoptarea acestor principii de viață în activitatea profesională contribuie la schimbarea personală și la formarea unui caracter axat pe abordare eficientă.

Nu întotdeauna autoritățile publice obțin performanța dorită. Sunt cazuri când, în pofida eforturilor depuse de conducere și/sau de angajați, apar efecte nedorite – rezultate slabe, lipsa satisfacției, tensiuni și conflicte, stres, frustrare etc. Sunt și situații când, deși lucrurile par să meargă bine, există conflicte latente, neîmpliniri repetate, stagnare și regresie. În aceste situații se impune măsurarea și evaluarea eficienței personale, deoarece aceasta permite identificarea surselor de ineficiență, ceea ce contribuie la restructurarea sau reorganizarea grupurilor de muncă în vederea îmbunătățirii activității lor.

Eficiența personală în activitatea profesională rezultă din modul în care angajatul își controlează propriile resurse și din rezultatele pe care le obține. Aceste resurse sunt dorința de a atinge obiectivele stabilite, credința în posibilitatea de a atinge obiectivele și în propriile capacități și mobilizarea resurselor și a capacităților cu scopul de a realiza obiectivele. Cu alte cuvinte, pentru a obține eficiența personală este necesar ca angajații să fie motivați și să posede convingerea și voința de a realiza obiectivele stabilite. Considerând importanța acestor

resurse în determinarea eficienței personale, se impune necesitatea considerării lor în procesele organizaționale.

Pentru obținerea performanței optime în cadrul autorităților publice, este necesară selecția candidaților pentru funcțiile publice pe baza abilităților, experienței și personalității. În orientarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici este bine să se țină cont de diferențele individuale – temperamentale, aptitudinale, cognitive și motivaționale.

Realizarea unei guvernări eficiente este determinată de activitatea funcționarilor publici, iar dezvoltarea performanței în administrația publică constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme administrative. Integritatea, valorile personale și profesionale, loialitatea și responsabilitatea socială sunt factori care contribuie la formarea caracterului, dezvoltarea unui climat moral și formarea încrederii între autoritățile administrației publice și cetățeni. Sporirea eficienței personale a funcționarilor publici necesită o dezvoltare profesională corelată cu un nou sistem de măsurare a performanțelor individuale și organizaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și funcționarul public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232, 2008.
2. Covey Stephen. Eficiența în șapte trepte sau un abecedar al înțelepciunii. – București: Ed. ALL, 1998, 319 p.
3. Iluț Petru. Valori, atitudini și comportamente sociale: teme actuale de psihosociologie. - Iași, Polirom, 2004, 256 p.
4. Johns Gary. Comportament organizațional: înțelegerea și conducerea oamenilor în procesul muncii. – București: Editura economică, 1998, 630 p.
5. Levința-Perciun Elena, Gheorghița Tamara, Țepordei Aurelia, Shundi Ansi. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici: Ghid metodic. – Chișinău, 2010, 102 p.
6. Maslow Abraham. Motivație și personalitate. – București: Economică, 2009, 567 p.
7. Zlate Mielu. Tratat de psihologie organizațional-managerială. – Iași: Polirom, 2004, vol. I, 565 p.

ABORDĂRI METODOLOGICE ALE PROCESULUI DE REFORMARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article emphasizes the importance of functional analysis in the process of reforming public administration. It is presented three types of functional analysis, horizontal analyze, vertical analyze and systemic analyze and their application in the research of the administrative system are characterized. Article also include reflections on the application of the functional analysis in the reform of the public administration in the Republic of Moldova.

Keywords: public administration, reform, analysis, structure, rationalization, functions, organization.

Reformele structurale au devenit în ultimul timp un element - cheie al reformei administrației publice în țările aflate în perioada de tranziție. Interesul sporit pentru această problemă apare în rezultatul conștientizării faptului că sistemul neadecvat de administrare creează principalele impedimente în dezvoltarea economică a țării.

Rezultatele investigațiilor științifice [3] demonstrează că încercările anterioare de a reforma mecanismele administrației publice prin modernizarea legislației și prin dezvoltarea serviciului public nu au dat rezultatele scontate din motivul că s-a ignorat importanța reformei structurale.

În scopul reformării s-a aplicat și se aplică și în prezent mijloace relativ simple de tipul reducerii totului și a tot. Această abordare creează aparent iluzia reformării, în realitate însă rezultatele se lăsa așteptate. În acest context, în etapa actuală, o necesitate prioritară este abordarea complexă a reformei structurilor administrative. Cert este faptul că sunt necesare alte instrumente în procesul de reformă.

În această ordine de idei, în ultima perioadă au apărut schimbări esențiale în abordarea reformării administrației publice. Aceste schimbări includ:

- perceperea administrației publice ca sistem integrat;
- trecerea de la reducerea mecanică a statelor de personal și a structurilor la identificarea reală a eficienței și dezvoltării potențialului administrației publice;
- identificarea echilibrului între reformarea internă a administrației publice și optimizarea relațiilor dintre administrația publică și societate.

Experiența altor țări (Letonia, Lituania) demonstrează că un instrument - cheie în procesul de reformă îl constituie analiza funcțională a activității autorităților administrației publice. Realizarea măsurilor complexe în cadrul analizei funcționale: studierea sistemelor de administrare pe verticală și orizontală, a proceselor politice, a organizării structurilor în parte, precum și studierea diviziunii muncii dintre domenii poate contribui la asigurarea calității administrației.

Analiza funcțională este un instrument pentru rezolvarea problemelor instituționale și de sistem, un instrument care creează condiții pentru modernizarea administrației publice.

Realizarea analizei funcționale urmărește atingerea a patru obiective principale:

- *eliminarea funcțiilor în plus.* Orice funcție, exercitată neargumentat de autoritățile publice, este candidată la reducere. Prin reducerea funcțiilor se economisesc resursele, se îmbunătățește structura organizațională a autorității administrației publice, se optimizează procesul de coordonare internă și sporește gradul de transparență;

- *reducerea dublării în activitatea autorităților administrației publice și a instituțiilor subordonate acestora.* Sistemele administrative sunt într-o dezvoltare permanentă, astfel în aceste sisteme există tendința de creștere a funcțiilor duble. Deseori poate fi situația, când câteva autorități sau structuri ale unei autorități elaborează o politică pentru unul și același domeniu. În aceste condiții se produce nu numai irosirea resurselor, dar și elaborarea controversată a acestei politici, precum și reducerea gradului de responsabilitate și transparență. În acest context, analiza funcțională se aplică pentru studierea critică a sistemului, determinarea în acest sistem a funcțiilor duble și eliminarea lor;

- *adăugarea de funcții care lipsesc.* În țările aflate în perioada de tranziție, de regulă, lipsesc funcțiile administrative, necesare pentru trecerea la economia de piață a sistemului administrativ. În timp ce unele funcții trebuie să fie reduse, în locul lor trebuie să fie create noi funcții, mai inteligente, așa, de exemplu, ca reglementarea activității de piață;

- *raționalizarea și distribuirea funcțiilor.* Funcțiile în autoritățile administrației publice adeseori sunt împărțite pe structuri diferite în așa fel, că diminuează eficiența și transparența activității. De exemplu, două structuri diferite oferă servicii pentru unele și aceleași persoane. În acest caz se unesc funcțiile similare pentru îmbunătățirea serviciului prestat și simplificarea procesului de coordonare pe interior. Pe de altă parte, în cadrul unei structuri pot fi funcții incompatibile. De exemplu, funcția de elaborare a actelor normative și funcția de control. În exercitarea lor poate apărea conflictul de interese, astfel micșorând posibilitatea de înlăturare a erorilor. Este clar că aceste funcții trebuie distribuite în structuri diferite. O altă formă de raționalizare este asigurarea standardelor unice pentru executarea atribuțiilor similare de către diferite structuri. De exemplu, îndeplinirea funcției de gestionare a resurselor umane în diferite autorități trebuie să fie aceleași și să producă rezultate similare.

În literatura de specialitate sunt evidențiate trei tipuri de analiză funcțională: analiza pe verticală, analiza sistemică și analiza pe orizontală.

Analiza pe verticală este analiza activității unei autorități a administrației publice. Această autoritate poate fi un minister, o agenție, birou sau altă autoritate a administrației publice. Analiza pe verticală a unui minister cuprinde analiza aparatului ministerului, dar și a instituțiilor subordonate acestui minister. Acest tip de analiză se focusează pe identificarea, în ce măsură autoritatea respectivă exercită funcțiile stabilite și în ce măsură structura organizațională a autorității publice corespunde cerințelor pentru exercitarea acestor funcții. Analiza pe verticală se realizează pentru fiecare organizație în parte. Rezultatele analizei funcționale pe verticală scot în evidență situațiile de dublări de funcții sau, dimpotrivă, insuficiența de funcții.

Analiza sistemică este o cercetare analitică comparată a unei sau mai multe funcții în câteva organizații. Acest instrument oferă posibilitatea de a aprecia capacitatea autorităților administrative pentru a activa ca un sistem unic integrat. Funcțiile generale, ca, de exemplu, conducerea personalului, elaborarea actelor normative, elaborarea bugetului sunt îndeplinite de toate sau de majoritatea autorităților administrației publice. În principiu, aceste funcții și sunt supuse analizei sistemice. Analiza sistemică se desfășoară în toate autoritățile administrației publice. Atenția principală în realizarea acestui tip de analiză este îndreptată spre compararea nivelului de calitate în exercitarea funcțiilor generale de diferite autorități publice. În special, analiza sistemică permite determinarea gradului de comparabilitate a unei funcții exercitate de diferite autorități. Analiza permite să se evalueze, dacă numărul colabo-

ratorilor care exercită funcțiile generale este același în diferite autorități și care este calitatea specialiștilor. De asemenea, acest tip de analiză cercetează cum se îndeplinesc în mod egal funcțiile asemănătoare în toate subdiviziunile autorității administrației publice.

Analiza pe orizontală. Scopul principal al analizei funcționale pe orizontală este de a determina acele direcții și compartimente în administrația publică unde au loc dublări de funcții. Acest tip de analiză examinează distribuirea funcțiilor între autoritățile administrației publice, studiază cât de rațional sunt distribuite competențele la nivel de administrare în ansamblu. Analiza pe orizontală oferă posibilitatea să se determine în ce măsură, de exemplu, toate ministerele urmează metodici identice pentru optimizarea relațiilor cu instituțiile subordonate sau în ce măsură pot fi comparate, în cadrul întregului sistem, relațiile financiare și de control între ministere și instituțiile subordonate acestora.

Aceste trei tipuri de analiză funcțională pot fi aplicate în diferite combinații în funcție de scopul care se urmărește.

Analiza funcțională nu este o știință autentică. Ea întotdeauna lasă loc de discuții și abordări. Cu toate acestea, însă sunt principii, metode și procese a căror utilitate a fost demonstrată în timp. În acest context, se înscriu și următoarele principii:

- obiectivitatea și echidistanța – analiza funcțională se desfășoară pe baza datelor colectate, fără părtinire și fără imixtiuni din partea actorilor instituționali evaluați;
- conservarea efectelor pozitive ale reformei – schimbările anterioare ce au produs rezultate pozitive să nu fie anulate, să nu se destructureze procese și componente organizatorice care s-au dovedit funcționale;
- stabilizarea organizatorico-funcțională – aplicarea recomandărilor să ducă la echilibrul intern al instituției care să permită funcționarea eficace și eficientă a acesteia; continuarea normală a dezvoltării și modernizării; creșterea calității serviciului public;
- promovarea interesului cel mai înalt al societății și al beneficiarului analizei funcționale – recomandările să fie formulate în scopul asigurării mai bune a respectării drepturilor și libertăților persoanei și al creșterii calității serviciului public pentru comunitate; al obținerii de eficacitate și eficiență instituțională; al respectării drepturilor personalului;
- plasarea competențelor/atribuțiilor la nivelul optim de responsabilitate și funcționalitate – realizarea raportului corect între nivelurile strategic, operațional și tactic, centralizare și descentralizare, conducere și execuție;
- specializarea funcțională – delimitarea precisă a atribuțiilor, eliminarea suprapunerilor, paralelismelor, duplicării, a confuziei de competențe;
- valorificarea experiențelor și bunelor practici mondiale concomitent cu respectarea elementelor de specific local.

Studierea literaturii de specialitate [4] și a practicii țărilor, care fie au depășit perioada de tranziție, fie sunt la această etapă, ne demonstrează necesitatea efectuării analizei funcționale la etapa de inițiere a reformelor în sistemul administrației publice.

În Republica Moldova reformele în administrația publică au demarat după declararea independenței, în anii '90 ai secolului al XX - lea, și au început cu elaborarea cadrului legal. Astfel, în anul 1990, a fost elaborată Legea cu privire la Guvern, ulterior, în 1994, a fost elaborată și aprobată Legea cu privire la bazele autoadministrării locale și Legea privind administrația publică locală. În anul 1998 a fost înfăptuită reforma administrativ – teritorială, care, în opinia noastră, din considerente de metodologie a realizării acestei reforme, dar și din considerente politice a fost stopată și în anul 2001 s-a revenit la vechea structură administrativ - teritorială. Tot în anul 1998 a fost elaborată și aprobată o nouă Lege privind administrația publică locală.

Cercetările efectuate ne demonstrează că aceste reforme nu au avut la bază rezultatele unei analize funcționale, iar rezultatele acestor reforme au demonstrat că realizarea lor nu

s-a fondat pe analize și argumente concrete, care ar fi stat la baza modernizării sistemului administrativ în Republica Moldova.

Asupra reformei administrației publice centrale s-a revenit în anul 2005, când prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 a fost aprobată Strategia de reformă a administrației publice centrale pentru perioada 2006-2008. În acest context, cu suportul metodologic și financiar al Uniunii Europene, a fost efectuată analiza funcțională a administrației publice centrale.

În prima etapă a analizei funcționale (analiza funcțională pe orizontală) au fost analizate funcțiile și procesul decizional ale organelor centrale de specialitate ale administrației publice la nivel central, precum și altor autorități ale administrației publice la nivel central. În cea de a doua etapă a analizei funcționale (analiza funcțională pe verticală) au fost analizate funcțiile serviciilor publice desconcentrate ale organelor și instituțiilor publice administrative centrale incluse în analiza funcțională pe orizontală.

Urmare a rezultatelor analizei funcționale a fost creat Ministerul Administrației Publice Locale și au fost reorganizate și lichidate două autorități ale administrației publice centrale. De asemenea, această analiză a generat argumente pentru necesitatea delimitării clare a funcțiilor de elaborare a politicilor publice de funcțiile de implementarea acestor politici. Forma juridică a acestor delimitări a fost întărită prin Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate [1].

În anul 2014, la 27 iunie, a fost semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, care include și Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător. Prin semnarea Acordului de Asociere, Moldova s-a angajat să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și normele Uniunii Europene. În aceste condiții se impunea reformarea sistemului administrativ în baza unor criterii bine fundamentate. Astfel, în anul 2015, Comisia Europeană și Guvernul Republicii Moldova au solicitat SIGMA (SUSTINEREA ÎMBUNĂTĂȚIRII SISTEMULUI DE GUVERNARE ȘI CONDUCERE, care este o inițiativă comună a Organizației pentru Dezvoltare și Cooperare Economică și a Uniunii Europene) să efectueze o evaluare a reformei administrației publice în Republica Moldova, utilizând cadrul metodologic al Principiilor administrației publice. Aceste Principii includ șase domenii: cadrul strategic al reformei administrației publice, elaborarea și coordonarea de politici, serviciul public și managementul resurselor umane, responsabilitatea și prestarea serviciilor și managementul finanțelor publice, inclusiv achizițiile publice și auditul extern [8].

În fond, rezultatele acestei analize au stat la baza elaborării Strategiei de reformă a administrației publice în Republica Moldova pentru perioada 2016-2020. În conformitate cu Obiectivul Specific 1 al Strategiei - *Asigurarea unui cadru de organizare rațională al Guvernului, cu desemnarea clară a mandatului și a responsabilităților relevante pentru fiecare autoritate și instituție publică* - este stabilită (etapa I, a. 2016-2018) efectuarea analizei funcționale a autorităților administrative centrale, care să includă autoritățile, instituțiile publice (inclusiv unitățile de implementare a proiectelor) și întreprinderile din subordine, precum și serviciile publice desconcentrate. Rezultatele analizei, astfel, să ofere bază fundamentală pentru restructurarea instituțiilor administrației publice, să fundamenteze o nouă structură a guvernului [5].

În această ordine de idei, menționăm că reforma administrației publice este în desfășurare, iar o nouă structură a Guvernului a fost aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 189 din 21.07.2017 pentru aprobarea Listei ministerelor [2]. Teoretic această structură trebuia să fie elaborată în baza rezultatelor analizei funcționale, care să prezinte atât raționamentul analitic cât și cel financiar de comasare a ministerelor. În contextul cercetării noastre am căutat analiza funcțională, care, de altfel, este menționată și în strategie, dar am constatat că nu este făcută public.

Reforma administrației publice se axează pe eficientizarea procesului, iar reducerea cheltuielilor este doar un aspect. O lipsă a analizei funcționale sau o efectuare superficială a acesteia diminuează, în opinia noastră, esențial rezultatele reformei.

În etapa actuală, sistemul administrației publice este în expansiune, încorporând metode și experiențe noi și nu mai poate fi reformat fără analizele de rigoare. O reformă eficientă poate fi realizată numai printr-o abordare sistemică, care va asigura consolidarea capacității administrative și de guvernare.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 98 din 04 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 din 03.08.2012.
2. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 189 din 21.07.2017 pentru aprobarea Listei ministerelor. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-273 din 28.07.2017.
3. Ani Matei, Analiza sistemelor administrației publice. Editura economică, București, 2003.
4. Sîmboteanu A., Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Revista „Administrarea Publică”, nr. 3, 2014. Chișinău, 2014.
5. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
6. Baseline Measurement Report. The Principles of Public Administration. Moldova December, 2015.
7. www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf.
8. <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l10109&from=RO>

CONSIDERAȚII PRIVIND RESPONSABILIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Corneliu POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
consilier al Președintelui Republicii Moldova
în domeniul educației, culturii și cercetării

SUMMARY

Accountability of public administration is an increasingly complex concept for public administration and is becoming increasingly difficult to assure in an era marked by structural reforms of the administration. In the last quarter of a century, the modernization of public administration has become a major concern for most European countries. Under the sign of the New Public Management doctrine, several reforms have been undertaken, the objectives of which were to modernize public services, to efficiently manage public finances, to develop effective public policies, and to streamline political and administrative relations. Within these reforms, the accountability of the public administration was the indispensable condition for the successful realization of the planned activities.

Keywords: *accountability of public administration, reform, modernization, public policies, civil servants.*

Administrația publică are un rol crucial în condițiile în care transformările fără precedent afectează societatea contemporană. În același timp, se poate vorbi despre o criză morală în sectorul public, determinată de lipsa de responsabilitate și de faptul că corupția subminează democrația și statul de drept. Potrivit OCDE, aici se află rădăcinile crizei de încredere în autoritățile publice. Prin definiție serviciul public implică încrederea publicului și faptul că cetățenii așteaptă ca funcționarii publici să servească interesul public în mod echitabil și să gestioneze rațional resursele publice. Etica, integritatea, transparența și răspunderea sunt componentele critice ale principiilor fondatoare ale administrației publice. Aceste valori sunt independente și complementare. După cum sublinia Elia Armstrong, „integritatea, care impune necesitatea unui interes public, este fundamentul transparenței și responsabilității. Transparența fără respectarea principiului responsabilității este lipsită de sens și reduce administrația publică la o ficțiune. Respectarea principiului responsabilității depinde de transparență și de informațiile necesare. Cu toate acestea, în absența integrității, transparența și responsabilitatea nu pot servi interesului public” [1].

Responsabilizarea este un concept din ce în ce mai complex pentru administrația publică și devine tot mai dificil de asigurat într-o epocă marcată de reforme structurale ale administrației. În ultimul sfert de secol modernizarea administrației publice a devenit o preocupare majoră pentru majoritatea statelor europene. Sub semnul doctrinei Noului Management Public au fost întreprinse mai multe reforme a căror obiective au vizat, printre altele, modernizarea serviciilor publice, managementul eficient al finanțelor publice, elaborarea de

politici publice eficace, raționalizarea relațiilor politico-administrative. În cadrul acestor reforme responsabilizarea administrației publice a reprezentat condiția indispensabilă pentru realizarea cu succes a activităților proiectate.

Este important să explicăm din start conceptul de responsabilizare. Acesta este omniprezent în literatura de specialitate privind managementul public. Responsabilizarea presupune transferul responsabilității de la emițător către instituții sau funcții reprezentative, la inițiativa actorilor publici. Această responsabilizare este dată, în primul rând, de cadrul legislativ prin care se stabilește tipul, nivelul și gradul de responsabilitate care revin instituțiilor publice la un moment bine determinat.

În literatura de specialitate conceptul de responsabilizare a administrației publice este abordat din mai multe perspective. Astfel, M. Neuberg definește responsabilizarea ca un instrument de management care permite creșterea eficienței unei organizații [2]. Pentru V. Barraud-Didier, S. Guerrero și J. Igalens [3, p.11] responsabilizarea contribuie la mobilizarea resurselor umane prin o mai bună participare a tuturor angajaților și, astfel, are loc creșterea performanței organizaționale. Astfel, responsabilizarea apare ca un instrument de management, care trebuie aplicat angajaților.

Autorii S. Moriou și J. Hindriks [4] consideră că responsabilizarea poate fi studiată în baza noțiunii anglo-saxone de *empowerment* (abilitare). Etimologic, acest termen poate fi tradus ca a conferi împuterniciri angajaților. Termenul împuterniciri poate fi înțeles aici în sensul de autoritate, dar și capacitate [5]. K. W. Thomas și B. A. Velthouse consideră că împuternicirea reprezintă partajarea puterii asupra resurselor organizației [6] și transferul de competențe, cunoștințe și de încredere pentru a reuși [4, p. 41]. Prima componentă include anumite principii. În primul rând, ne referim la participarea la procesul de luare a deciziilor. Această participare poate varia de la cererea de sugestii până la delegarea completă a adoptării deciziilor. Deciziile pot viza resursele organizaționale, cum ar fi resursele financiare și umane. Prin urmare, participarea la luarea deciziilor necesită accesul la aceste resurse. A doua componentă a împuternicirii este definită ca *enablement* [4, p. 45]. Aceasta implică faptul că funcționarul public este capabil să - și îndeplinească sarcinile. Practicile legate de această conotație a împuternicirii vizează selectarea și instruirea angajaților funcționarilor publici [7]. În cadrul autorităților administrației publice trebuie să existe siguranța că funcționarul public are aptitudinile necesare pentru a îndeplini sarcinile sale și să le extindă, dacă este necesar. Pentru a fi în măsură să-și îndeplinească rolul, funcționarul public trebuie să știe care sunt așteptările superiorilor săi. Prin urmare, stabilirea obiectivelor care trebuie atinse este o altă componentă a împuternicirii. Prezentată uneori ca a treia componentă a împuternicirii, responsabilizarea este o obligație de transparență a funcționarului public față de superiorul său în raport cu munca prestată. Această responsabilizare poate fi continuă și materializată printr-o monitorizare regulată sau printr-o evaluare ad-hoc. Potrivit lui G. Clotuche [8, p. 29], responsabilizarea funcționarilor publici poate fi urmată de recompense sau penalizări pentru a încuraja comportamentul dorit.

Problema responsabilizării administrației publice în persoana funcționarilor publici pentru a feri cetățenii de posibile abuzuri ale puterii a fost abordată de mai mulți autori, începând cu W. Wilson, care sublinia că „încrederea înseamnă putere în toate relațiile vieții, și așa cum este responsabilitatea experților în drept constituțional să creeze condițiile generale pentru încrederea în stat la fel este de datoria managerului public să-și organizeze departamentul astfel încât să existe mecanisme clare de responsabilizare a funcționarilor care să inspire încredere în activitatea departamentului. Oferirea de autoritate discreționară și de libertate de decizie este absolut necesară pentru responsabilizarea funcționarului public. Nu există niciun pericol în delegarea autorității decât în situațiile în care este delegată fără

responsabilizare. Dacă autoritatea este divizată, împărțită la cât mai mulți, atunci responsabilitatea pentru utilizarea sa devine obscură; în schimb, dacă autoritatea este concentrată în poziția șefului organizației, este ușor de monitorizat și tras la răspundere atunci când abuzează de ea” [9, p. 201]. Așadar, pentru a-i responsabiliza pe cei care ocupă funcții publice, autoritatea trebuie oferită către cei aflați în poziții de conducere într-un mod cât mai clar și transparent. Așa cum în sectorul privat autoritatea și libertatea de decizie a managerului este ridicată, fapt care conduce spre responsabilizarea sa în fața superiorului, așa și în cadrul administrației publice managerii trebuie să aibă suficientă autoritate și libertate de decizie pentru a acționa responsabil.

Abordarea managerială a responsabilizării trebuie să fie completată pentru a ține cont de realitățile din sectorul public. Rolul politicienilor, conținutul activității administrative și de elaborare a politicilor publice, metodele de adoptare a deciziilor sunt variabilele specifice administrației publice, de care nu ne putem abstractiza. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 tratează responsabilizarea administrației publice drept un proces prin care persoanele fizice și persoanele juridice sunt responsabilizate pentru acțiunile lor, care se manifestă în două dimensiuni – verticală și orizontală. În dimensiunea verticală, responsabilizarea administrației publice reprezintă relația dintre nivelele inferioare ale administrației cu cele superioare ale administrației sau politice (Parlament). Pe dimensiunea sa orizontală, responsabilizarea administrației publice leagă administratorul individual și administrația publică ca un întreg cu cetățeanul, ca subiect sau utilizator al serviciului public și cu organele externe de supraveghere și control, create în acest scop, de tipul instituțiilor de audit, instituția ombudsmanului, instituții de control etc. [10].

Obiectivul responsabilizării este asociat cu o serie de măsuri, cum ar fi raționalizarea structurii administrației publice centrale, consolidarea administrației publice; transparența decizională; responsabilizarea instituțională. La moment, responsabilizarea administrației publice din Republica Moldova rămâne limitată. Structura organizatorică instabilă, capacitatea administrativă slabă și politicile inconsecvente în materie de resurse umane și financiare limitează capacitatea instituțiilor publice de a elabora și a pune în aplicare politicile în mod strategic și coordonat. Ineficiențele sunt legate nu numai de slaba profesionalizare, ci și de politizarea și lipsa de responsabilizare a funcționarilor publici. Procesul decizional și legislația sunt adesea lipsite de previzibilitate și transparență. Această situație are un impact de anvergură asupra unei palete largi de aspecte, de la punerea în aplicare a reformelor structurale până la furnizarea cu succes a unor servicii eficiente pentru populație. În condițiile când guvernul a abordat această noțiune largă de responsabilizare prin adoptarea unor măsuri, apare o serie de întrebări menite să clarifice situația. S-a reflectat oare la realitățile pe care le acoperă conceptul de responsabilizare? Care sunt principiile care stau la baza acestui concept? Legislația adoptată se orientează, de fapt, spre o mai mare responsabilizare? În practică, măsurile vor duce la o schimbare reală și este oare pregătită administrația publică să realizeze noile misiuni?

Cum putem găsi răspuns la aceste întrebări? În primul rând, prin măsurarea gradului de traducere a voinței politice a responsabilizării administrației publice în prevederi legale. În plus, prin evaluarea gradului de implementare a acestor prevederi. Pentru a face acest lucru, vom caracteriza mai întâi categoria funcționarilor publici de conducere de nivel superior prin prisma procedurilor de recrutare, statutul lor, mobilitate sau politizare. Apoi, ne vom concentra pe analiza mecanismelor de responsabilizare pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior.

În practica administrativă europeană funcționarii publici de conducere de nivel superior sunt parțial inițiatori ai transformărilor prin elaborarea propunerilor de reformă și de pu-

nere în aplicare a acestora, în special, în manieră *top down* (de sus în jos). În plus, ei reprezintă unul dintre subiectele reformelor. De fapt, reforma administrației publice se concentrează pe capacitatea administrativă, autonomie și relația cu cetățeanul.

Așa cum a subliniat J.-M. Eymeri, „este imposibil să te concentrezi pe problema raportului de forțe între decidenții politici și înalții funcționari (...), fără o referire la condițiile de formare și recrutare, garanțiile legale și perspectivele de carieră ale acestora. Acolo, de fapt, se află coordonatele spațiului politico-administrativ” [11, p. 9]. În primul rând, trebuie remarcat faptul că termenul „înalți funcționari” se referă la funcționarii publici de conducere de nivel superior. „Acesta este un grup fluctuant de top-manageri cu vaste competențe în materie de management și o bună cunoaștere a valorilor și responsabilităților din sectorul public” [12, p. 7].

Spre deosebire de omologii lor din Franța sau Canada, funcționarii publici de conducere de nivel superior din Republica Moldova nu sunt obligați să posede o formare în domeniul administrației publice. Nu este necesară o calificare specială pentru a accede în postul de funcționar public de nivel superior. Recrutarea și promovările se bazează pe elemente, cum ar fi studiile, concursul sau vechimea în muncă. Această modalitate a fost motivată inițial prin dorința de a proteja funcționarii și cariera lor de interferențele politice. Deși oficial funcția publică este depolitizată, există forme de influență politică asupra recrutării și promovării funcționarilor publici, asupra elaborării politicilor publice care instalează în administrația publică un releu în beneficiul partidelor politice. În cadrul serviciului public, prin urmare, există o tensiune puternică între, pe de o parte, neutralitatea oficială a funcționarilor publici și, pe de altă parte, importanța afilierii politice în evoluția carierei administrative.

În mai multe țări europene politizarea funcției administrative este întărită de existența cabinetelor ministeriale. Cabinetele ministeriale joacă un rol de placă turnantă între ministru și administrație, ceea ce ar putea lipsi administrația de o relație directă cu ministrul. Înalții oficiali au, uneori, sentimentul de a fi lipsiți de prerogativele lor de către cabinetele ministeriale, în special atunci când acestea dezvoltă o politică fără un dialog politic real cu administrația, sau se implică în detaliile normelor de punere în aplicare a unei politici. În plus, înalții oficiali au o poziție vulnerabilă în raport cu liderii politici din cauza lipsei de identitate comună legată de lipsa de formare și de un statut comun [13, p. 221].

Responsabilizarea se referă la actul de a face responsabil, dar în fața cui responsabil? Și administrația publică în persoana funcționarilor publici de conducere de nivel superior în fața cui răspunde? În ceea ce privește prima întrebare, se poate spune că funcționarii publici de conducere de nivel superior sunt responsabili pentru punerea în aplicare a programului de guvernare [14]. Teoreticienii evidențiază trei momente în ciclul de politici publice când funcționarii publici interacționează cu liderii politici. Aceasta se referă la elaborarea politicilor, implementarea lor și gestionarea serviciilor [11]. De fapt, se poate considera că funcționarii, în special funcționarii publici de conducere de nivel superior sunt responsabili în cadrul etapelor procesului decizional al politicilor publice și în managementul serviciilor lor ca manageri din cadrul autorităților administrației publice centrale. Ținem să notăm că există o relație strânsă între politicieni și serviciile administrative compuse din funcționari. Politicienii dețin o putere semnificativă care a fost obținută în alegeri. Ei își exercită responsabilitatea în fața cetățenilor prin intermediul instituțiilor politice.

În concluzie, constatăm că noțiunea de responsabilizare este una polisemică, prin urmare, se declină în mod diferit în modernizarea la nivel central și local. La moment, sunt necesare eforturi suplimentare, astfel încât să se raționalizeze cadrul instituțional prea fragmentat, să se elimine suprapunerea competențelor, îmbunătățind, totodată, controlul și echilibrul instituțional, să se ofere o dimensiune strategică a politicii de responsabilizarea administrației publice și să se amelioreze capacitatea administrativă a funcționarilor publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Armstrong Elia. Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues, Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, 2005. În: // www.unpan.org/Standards/Codes, accesat pe 28.03.2018.
2. Neuberg M. *La responsabilité: questions philosophiques*. Paris, Presses universitaires de France, 1997.
3. Barraud-Didier V., Guerrero S., J. Igalens. L'effet des pratiques de GRH sur la performance des entreprises: le cas des pratiques de mobilisation. În: *Revue de gestion des ressources humaines*, nr. 47, 2003.
4. Moriou S. „L'empowerment”, guides conseil de Challenges: 4 outils pour changer l'entreprise. Paris, 1997; Hindriks J., *Au-delà de Copernic: de la confusion au consensus*, Bruxelles, Academic and Scientific Publishers, 2008.
5. Thomas K. W., Velthouse B. A. Cognitive Elements of Empowerment. În: An „Interpretive” Model of Intrinsic Task Motivation. *Academy of Management Review*, 1990, vol. 15 (4).
6. Conger J.-A., Kanungo R.-N. The empowerment process: Integrating theory and practice. *Academy of Management Review*, 1988, vol. 13.
7. Geroy G. D., Wright P. C., Anderson J. Strategic Performance Empowerment Model. În: *Empowerment in Organizations*, Bradford, 1998, vol. 6 (2).
8. Clotuche G. La responsabilité des acteurs de la sécurité sociale. În: Association internationale de la sécurité sociale, *Série européenne*, 1995, Documentation de la sécurité sociale, nr. 24.
9. Wilson W. The study of administration. 1887, *Political Science Quarterly*, vol. 2.
10. 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.
11. Eymeri J.-M. *Pouvoir politique et haute administration*. Maastricht, Institut européen d'administration publique, 2001.
12. Ketelaar A., Manning N. Formules de gestion de la haute fonction publique axée sur les performances: les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays. *Documents de travail sur la Gouvernance publique*, 2007/5, Éditions OCDE.
13. Visscher C. Autorités politiques et haute administration: une dichotomie repensée par la NGP ? *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, nr. 2.
14. Matheson A., Weber B., Manning N., Arnould E. Étude sur la participation politique aux décisions relatives à la nomination des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires. *Documents de travail sur la Gouvernance publique*, OCDE, 2007, nr. 6.

ABORDĂRI INOVATOARE ÎN GESTIUNEA SERVICIILOR PUBLICE

Violeta TINCU,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Although various public administration reform initiatives have been implemented in the Republic of Moldova, the citizens have remained continuously unsatisfied with the quality of the public services delivered by the public sector. In our opinion, one of the reasons for this is that the same problem-solving administrative methods have been used for a very long time. However, using the same methods generates the same results. For this reason, in order to have new results, one needs new approaches. National and international practice has proven there are public administration authorities and civil society organizations which have discovered inventive and replicable solutions to common knowledge problems. This allows us to come to the conclusion that ultimately it is the creativity and professionalism of public administration authority that compensates for the lack of resources.

Keywords: public administration, public services, good practices, innovations.

Societatea umană nu stă pe loc. Mereu apar noi probleme, care necesită mereu noi soluții. Un lucru însă rămâne constant – plângerile utilizatorilor referitor la calitatea serviciilor publice, deci referitor la performanțele administrației publice.

În ultimă instanță, serviciile publice determină un anumit nivel al calității vieții, pe care o așteptăm de la stat în schimbul faptului că ne plătim impozitele. Nu întotdeauna însă serviciile existente corespund așteptărilor sau satisfac pe deplin necesitățile cetățenilor, deși anume aceasta așteaptă cetățenii de la autoritățile administrației publice.

Această situație este rezultatul direct al problemelor cu care se confruntă autoritățile administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local.

Astfel, în prezent, localitățile din Republica Moldova au acces limitat la capitalul necesar pentru înlocuirea și refacerea infrastructurii municipale. Investițiile sunt necesare nu numai pentru îmbunătățirea serviciilor curente, dar și pentru a le pune de acord cu standardele mai înalte și mai sever aplicate în ce privește poluarea mediului înconjurător. De asemenea autoritățile publice locale nu au experiență în evaluarea financiară și economică a proiectelor de investiții sau în planificarea lor financiară, în realizarea calendarului și a bugetului [5, p. 9].

Un alt aspect al problemei este că autoritățile publice locale nu au suficientă experiență și capacitate de a stabili prioritățile în elaborarea proiectelor pentru sprijin în condițiile instrumentelor financiare naționale (FISM), internaționale (UE, WB, EBRD, USAID etc.) [5, p. 9].

E adevărat că autoritățile administrației publice s-au implicat în variate proiecte de modernizare a serviciilor publice, cu succes variabil, dar și cu probleme omniprezente, care persistă deja de ani buni. Toate aceste probleme sunt arhicunoscute, motiv din care nu considerăm necesar a ne axa iarăși pe ele, concentrându-ne în schimb pe posibilitatea descoperii unor *noi soluții*.

Necesitatea acestora este evidentă – dintotdeauna statul a încercat să soluționeze problemele existente în măsura posibilităților și capacităților, utilizând metodele disponibile. E vremea însă ca statul să conștientizeze că metodele tradiționale de administrare nu mai sunt

funcționale și a venit demult timpul ca el să devină inventiv și creativ. Necesitatea unor abordări inovatoare este dictată de faptul că făcând exact aceleași lucruri exact în același mod, vom ajunge la exact aceleași rezultate.

Anume din acest motiv am și dedicat prezentul articol problemei abordărilor inovatoare în gestiunea serviciilor publice. În special ne vom axa pe două elemente – practici inovative internaționale și practici inovative din Republica Moldova.

Referitor la *experiența internațională în domeniul implementării abordărilor inovatoare în gestiunea serviciilor publice*, menționăm că aceasta a putut fi analizată în rezultatul participării autorului la Forumul Regional pentru Inovații în Guvernare: Spre Obiectivele Globale prin Guvernare Eficientă, organizat de Laboratorul de Inovații Sociale din Moldova – MiLab, cu suportul Cancelariei de Stat, PNUD Moldova și «UN Women», în perioada 14-16 noiembrie 2017. Am participat la lucrările Atelierului „*Dezvoltarea serviciilor publice moderne, incluzive și centrate pe utilizatori*”. Scopul general al Forumului a constat în crearea unei platforme pentru partajarea cunoștințelor și experiențelor privind abordările, practicile și instrumentele inovative, efectul acestora asupra modelelor și abordărilor de prestare a serviciilor publice, conturarea în general a unui sector public receptiv.

Forumul a inclus cele mai diverse metodici de lucru – prezentări de comunicate urmate de dezbateri, discuții dirijate, lucru în ateliere etc. La forum au participat reprezentanți ai structurilor guvernamentale și asociațiilor obștești din Albania, Armenia, Belarus, Danemarca, Estonia, Finlanda, Georgia, Kyrgystan, Malaiezia, Marea Britanie, Serbia, Singapore, Slovacia, Ucraina.

Pentru autoritățile administrației publice din Republica Moldova considerăm demne de analiză și reflecție următoarele experiențe în domeniul organizării și gestionării serviciilor publice:

Experiența *Georgiei* a ajustării *serviciilor de urgență* la exigențele persoanelor cu nevoi speciale. Menționăm aici că persoanele cu deficiențe de vorbire pot apela serviciile de urgență prin Skype video, operatorii de la urgență posedând limbajul surdomut, iar persoanele cu probleme de auz care nu pot apela telefonic numărul de urgență 112 pot solicita serviciile de urgență prin SMS [1];

Experiența *Ucrainei* de prestare a *serviciilor electronice* persoanelor în etate care nu dispun de calculator sau nu îl pot folosi. Pentru depășirea acestei bariere, persoanele în etate pot solicita serviciul respectiv la telefon, autoritatea publică delegând la domiciliul solicitantului un operator cu laptop și Internet mobil, pentru a-i oferi pensionarului asistență tehnică necesară [3];

Experiența *Finlandei* de utilizare a chat-boturilor (în limba arabă) pentru comunicarea cu utilizatorii de servicii-migranți care nu posedă limbile finlandeză sau engleză [4].

Experiențele prezentate mai sus reprezintă inovații nu doar prin ideile originale și inventive, dar și prin faptul că soluționează o problemă puțin abordată în Republica Moldova – serviciile publice trebuie să fie incluzive și ajustate la toate necesitățile utilizatorilor, inclusiv la cele speciale.

De asemenea, considerăm foarte benefică și demnă de preluat experiența *Kyrgystanului* de prestare gratuită a *serviciilor de documentare a populației* prin eliberarea gratis a cărții de identitate care include cheia de acces implicită la toate serviciile publice electronice [2].

Autorul prezentului articol împărtășește ideea, în momentul de față încă inacceptabilă de factorii de decizie, că serviciile publice ar trebui să fie *gratuite*, dat fiind faptul că cetățeanul a plătit deja pentru ele prin faptul că și-a plătit impozitele. Serviciile publice sunt finanțate prin taxele și impozitele cetățenilor, iar faptul că serviciile se prestează con-

tra tarife înseamnă într-un fel că cetățeanul plătește de două ori. Există însă unele state, e adevărat foarte puține, unde serviciile publice sunt total gratuite pentru utilizatori.

Evident, conștientizăm că în Republica Moldova acest lucru nu e la moment posibil și e puțin probabil să fie vreodată, dar propunem o variantă de compromis – gratuitatea să se aplice doar serviciilor de documentare a populației, care la rândul ei permite accesarea contra tarif (după caz, gratuită) a tuturor celorlalte servicii publice. Este evident că fără buletinul de identitate nu poate fi obținut nici un serviciu public care necesită înregistrare, deci împărtășim ideea că cel puțin eliberarea acestuia dintâi ar trebui să fie un serviciu gratuit, deoarece, după cum am menționat deja, ne onorăm obligația de a achita impozitele în schimbul cetățeniei, și lucrul minim pe care l-ar putea face autoritățile este să ne dea cel puțin dovada cetățeniei (pașaportul și buletinul) gratuit.

În ceea ce privește *experiența națională în domeniul implementării abordărilor inovatoare în gestiunea serviciilor publice*, putem menționa că există deja unele idei pe deplin replicabile în Republica Moldova care, odată implementate cu relativ puține cheltuieli, ar permite soluționarea unor probleme existente de decenii.

Nici nu e de mirare – inventivitatea și creativitatea poporului nostru sunt foarte bine cunoscute, unele autorități locale descoperind într-adevăr soluții originale la probleme „tradiționale”. Considerăm deci că diseminarea unor exemple de succes replicabile ar putea genera noi idei pentru autoritățile administrației publice din Republica Moldova.

În acest sens, pot fi considerate exemple de succes:

Experiența autorităților publice locale din localitățile Congaz și Comrat, unde pot fi menționate în special [10, p. 53]: 1) *Practica gestiunii directe a unor servicii publice* pentru amenajarea spațiilor verzi și organizarea serviciilor publice de agrement în mun. Comrat. 2) *Parteneriatul public-privat* în domeniul serviciilor educaționale neformale, în acest sens poate fi menționată renovarea școlii muzicale din Comrat (reparată prin parteneriat public-privat). 3) *Parteneriatul public-asociativ și public-public* din localitatea Congaz, care au avut ca rezultat înființarea unor noi servicii sociale comunitare, și anume a Centrului pentru copiii cu dizabilități *Лучик Солнца* și a Centrului Social *Concordia*. 4) *Înființarea unor servicii publice cu suportul organizațiilor donatoare internaționale*. În acest sens, poate fi menționată organizarea serviciilor publice de asistență socială în mun. Comrat, și anume renovarea azilului de bătrâni *Recep Tayyip Erdoğan Huzurevi*, proiect implementat de primăria Comrat în baza finanțării oferite de Agenția Turcă pentru Cooperare și Coordonare TIKA) [10, p. 53].

Experiența comunei Sângerei Noi de creare a *serviciului de spălătorie socială*. Pentru crearea unui astfel de serviciu, autoritățile locale au oferit spațiul necesar, iar locuitorii comunei au fost mobilizați și au donat bani, mobilier etc. Beneficiari ai serviciului sunt persoanele în etate, familiile vulnerabile, persoanele cu dizabilități, bătrânii singuratici și persoanele luate la deservire socială, în total 231 persoane [6, p. 45].

Experiența orașului Edineț de creare a *serviciului de taxi social*. De serviciile taxiului social pot beneficia persoanele cu dizabilități și deficiențe locomotorii din orașul Edineț, satele Alexăndreni și Gordinești Noi. Beneficiarii apelează la taxiul social când vor să ajungă la instituțiile publice: spital, farmacie, policlinică. Taxiul social este fără plată, dar poate fi accesat de nu mai des de o dată la trei zile [6, p. 76].

Experiența comunei Petreni de organizare a *serviciilor de înregistrare a căsătoriilor jubiliare* de 50, 55 și 60 de ani [6, p. 92].

Experiența satului Selemet de *organizare a serviciilor de agrement*. În sat a fost creat un cinematograf în aer liber, organizat pe stadionul sportiv din localitate, în zilele de duminică. Venitul obținut din vânzarea biletelor și a mai multor produse gen popcorn a permis

instalarea de balansoare, bănci și scrâncioburi în centrul satului. Spațiul de odihnă este asigurat și cu WI-FI, fiind accesibil tuturor locuitorilor [7, p. 46].

Experiența satului Hăsnășenii Mari de *organizare a serviciilor publice pentru activități culturale*. Aici a fost înființat muzeul satului, amplasat în clădirea fostei școli, iar toate exponatele au fost adunate de la băștinași [7, p. 85].

Experiența mun. Chișinău de *organizare a serviciilor de alimentație publică* a elevilor conform modelului „bufet suedez”. Elevii decid singuri ce și cât să consume, în comparație cu vechiul sistem de alimentație. „Bufetul suedez” este implementat în circa 58 de instituții de învățământ [7, p. 117].

Experiența asociației obștești „Artemida” din raionul Drochia de *organizare a serviciilor de asistență socială* prin parteneriat public-asociativ. În momentul scrierii articolului erau prestate următoarele servicii: 1) servicii de consiliere și de plasament pentru victimele violenței în familie; 2) centrul maternal *Ariadna*, pentru intervierea copiilor care au fost martori ai violenței în familie. Anterior această procedură dura 4-6 luni, desfășurându-se la procuratură și stresând inutil copiii. În prezent, acest lucru se desfășoară într-un centru special echipat pentru confortul copiilor, cu asistența psihologului, iar procedura durează doar 14 zile. Menționăm că în momentul scrierii articolului se poartă discuții între Ministerul Justiției și ONG *Ariadna* pentru replicarea acestei practici inovative; 3) centrul pentru agresori, obligativitatea frecventării acestuia fiind stipulată prin decizia instanței de judecată, cu o perioadă de 4-6 luni. Refuzul frecventării centrului poate atrage după sine o pedeapsă de privațiune de libertate în termen de până la 3 ani. S-au înregistrat deja primele succese, iar în rândul agresorilor deja au fost înregistrate cazuri de dezicere de violență ca formă principală de soluționare a neînțelegerilor. Menționăm că anterior prestării acestor servicii, în fiecare an în raionul Drochia se înregistrau 1-2 cazuri de omor în rezultatul violenței în familie. În ultimi 3 ani, însă, odată cu lansarea acestor servicii, nu s-au mai înregistrat cazuri de deces [8].

În concluzie, deși în Republica Moldova au fost implementate numeroase inițiative de reformare a administrației publice, cetățenii rămân în continuare nemulțumiți de calitatea serviciilor publice prestate de administrație. Unul din motive, considerăm, este că se aplică aceleași metode administrative de soluționare a problemelor. Utilizarea acelorași metode generează însă același rezultat. Din acest motiv, pentru a avea rezultate noi, e nevoie de abordări noi. Practica națională și internațională demonstrează că există autorități ale administrației publice sau structuri ale societății civile care au descoperit soluții inventive și replicabile la probleme arhicunoscute. Aceasta ne permite să ajungem la concluzia că, în ultimă instanță, profesionalismul și creativitatea autorităților administrației publice pot compensa lipsa de resurse.

BIBLIOGRAFIE

1. Bobgiashvili G. Ensuring Accessible and Citizen-Oriented Public Services: Current Models and Approaches/Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018).
2. Kalinichenko Yu. National approaches to ensuring Effective and Inclusive Public Service Delivery/Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018).
3. Kamenchuk O. National approaches to ensuring Effective and Inclusive Public Service Delivery/Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018).
4. Miessner S. Ensuring Accessible and Citizen-Oriented Public Services: Current Models

and Approaches /Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018).

5. Mocanu V. Servicii publice locale: problematici, recomandări. Chișinău: Tish, 2003. 24 p.

6. O antologie a bunelor practici ale autorităților publice locale din Republica Moldova, ediția 2016, http://viitorul.org/files/library/5431306_md_antologie_2016.pdf (vizitat pe 14.02.2018).

7. O antologie a bunelor practici ale autorităților publice locale din Republica Moldova, ediția 2017 http://viitorul.org/files/library/Antologie%202017_site_FINAL.pdf (vizitat pe 14.02.2018).

8. Sârbu S. Oamenii în centrul Inovațiilor /Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018).

9. Tincu V. Practici inovative în gestionarea serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale/Materialele Forumului „Modernizarea serviciilor publice în Republica Moldova”, <http://www.aap.gov.md/ro/node/1478> (vizitat pe 14.02.2018).

10. Tincu V. Practici moderne de gestiune a serviciilor publice în UTA Găgăuzia. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p.52-53.

CONSOLIDAREA PROCESULUI DE PLANIFICARE A POLITICILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Tatiana SAVCA,
master în administrația publică, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The strategy for public administration reform includes five main areas: empowering public administration, modernizing public services, managing public finances, managing human resources and developing policies. To improve the policy development process, it is necessary to develop and use strategic and operational planning tools. The article reflects the aspects of the reform in this area.

Keywords: public policies, public administration, government, reform, planning.

Prin programul său de activitate pentru perioada 2016-2018, Guvernul și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene. În acest context, a fost trasat obiectivul general al Strategiei privind reforma administrației publice din Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.911 din 25 iulie 2016, care prevede crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice.

Una din componentele de reformare este *elaborarea și coordonarea politicilor publice*. Potrivit prevederilor art. 96 din Constituție, politicile interne și externe ale statului sunt asigurate de către Guvern, în conformitate cu Programul său de activitate, aprobat de Parlament, iar organele centrale de specialitate traduc în viață politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui (art. 107) [1].

Tipologia documentelor de politici utilizate în Republica Moldova este determinată de Hotărârea Guvernului nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, care definește patru documente de politici (concepția, strategia, programul și planul de acțiuni), ce sunt utilizate de către autoritățile publice centrale pentru planificarea strategică pe termen scurt, mediu și lung a politicilor publice.

Deși Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional, elaborat de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova în anul 2009, definește cinci tipuri de documente de politici publice, noul tip de document fiind Propunerea de Politici Publice, acesta nu a fost aprobat până în prezent, neavând caracter obligatoriu pentru elaborarea și promovarea unui astfel de document de planificare strategică.

Pe parcursul anilor 2010-2014 Cancelaria de Stat a efectuat pilotarea analizei ex-ante a politicilor publice în cadrul autorităților publice centrale, fiind elaborate Propuneri de Politici Publici, care au fost examinate și acceptate în cadrul Comitetului Interministerial pentru Planificarea Strategică [8]. Drept rezultat, s-a dovedit un exercițiu destul de benefic pentru îmbunătățirea procesului de elaborare a politicilor publice de către instituțiile publice.

Potrivit Legii cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017, art. 5, pct. a) se prevede că pentru

realizarea programului său de activitate Guvernul trebuie să exercite în cadrul funcțiilor sale de bază, următoarele: să organizeze procesul de planificare strategică, prin care să se asigure elaborarea și aprobarea documentelor de politici, inclusiv a celor necesare punerii în aplicare a programului de activitate al Guvernului [11].

Printre principalele împuterniciri ale Guvernului în domeniul economiei naționale, se remarcă asigurarea elaborării programelor, concepțiilor și strategiilor naționale, precum și îndeplinirea acestora. Măsurile organizatorice de planificare și monitorizare a activității Guvernului și, în partea ce ține de politicile la nivel de Guvern, a activității ministerelor și altor autorități administrative subordonate Guvernului se efectuează în mod consolidat de Cancelaria de Stat (art. 34, pct. 6) [11].

Instituțiile principale responsabile de procesul de planificare strategică în Republica Moldova sunt:

- **Parlamentul** – unica autoritate legislativă a statului, care aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe ale țării, ia decizii de importanță majoră la nivel legislativ, aprobă documente naționale de planificare strategică (concepții, strategii), punând astfel bazele arhitecturii sistemului de planificare strategică și stabilind prioritățile naționale de dezvoltare; aprobă Programul de activitate al Guvernului;

- **Guvernul** – organul executiv al puterii centrale, care asigură realizarea politicii interne și externe a statului; ia decizii la nivel de executiv; stabilește cadrul de planificare strategică și de elaborare a documentelor de politici; aprobă documentele de politici naționale, intersectoriale și sectoriale, Cadrul Bugetar pe Termen Mediu etc.;

- **Comitetul Interministerial de Planificare Strategică** – structură prezidată de Prim-ministru și constituită din membri ai Guvernului și reprezentanți ai Cancelariei de Stat, care asigură procesul integrat de planificare strategică, ce corelează în cea mai eficientă manieră prioritățile naționale cu politicile elaborate de organele centrale de specialitate ale administrației publice, angajamentele internaționale asumate și cadrul de resurse interne și externe [8];

- **Consiliul Național de Coordonare pentru Dezvoltare Durabilă** – Consiliul este creat la inițiativa Guvernului Republicii Moldova în calitate de organ consultativ în domeniul dezvoltării durabile, fără statut de persoană juridică, este prezidat de prim-ministru, fiind constituit din membri ai Guvernului, reprezentanți ai Cancelariei de Stat, ai mediului academic și ai sectorului asociativ [6].

- **Cancelaria de Stat** – autoritatea publică care asigură organizarea activității Guvernului în vederea realizării de către acesta a politicii interne și externe a statului și asigură procesul de planificare strategică a Guvernului în conformitate cu prioritățile Programului de activitate a Guvernului și cu strategiile naționale de dezvoltare;

- **autoritățile administrației publice centrale** – sunt organele centrale de specialitate ale statului reformat care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate ce le sunt încredințate, elaborează și promovează politicile publice la nivel național, intersectorial și sectorial;

- **autoritățile administrației publice locale** – totalitatea autorităților publice locale care promovează interesele generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale, elaborează și promovează strategii, planuri și programe de dezvoltare socioeconomică a localităților în corespundere cu politicile naționale;

- **societatea civilă** – formată din cetățeni, care, asociați sub diferite forme, participă la viața publică, influențează politicile, urmare participării în procesul de planificare strategică la etapa de elaborare, consultare, dezbateri etc., având ca scop de a apăra și promova interesele populației.

Structura instituțională pentru susținerea procesului de elaborare a politicilor publice o constituie ***Direcția coordonarea politicilor*** din cadrul Cancelariei de Stat. Conform Regulamentului privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat, subdiviziunii respective îi revine următoarele atribuții de bază: i) coordonează procesul de planificare a politicilor publice și de elaborare a documentelor de politici, în conformitate cu prioritățile programului de guvernare și strategiile de dezvoltare, precum și asigură monitorizarea implementării acestora; ii) stabilește cadrul metodologic și organizatoric pentru sistemul de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice și oferă suport consultativ și informațional autorităților administrației publice în vederea respectării regulilor de fundamentare și prezentare a documentelor de politici și a actelor normative, inclusiv a procedurilor de consultare publică a opiniei cetățenilor și societății civile în procesul decizional.

La nivelul fiecărui minister și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale au fost înființate prin Hotărârea Guvernului nr. 168 din 09.03.2010 ***unități de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice***. Aceste unități au rolul de a coordona activitățile de elaborare a documentelor de politici publice naționale, la nivel instituțional și, după caz, la nivel intersectorial și sectorial, precum și de a asigura interacțiunea procesului de elaborare a politicilor publice cu procesul bugetar. Conform Regulamentului cadru al unității de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice, acestea au următoarele atribuții ce țin de asigurarea procesului de planificare strategică din cadrul organului central de specialitate al administrației publice: i) oferă asistență metodologică în procesul de elaborare a politicilor publice inițiate de către subdiviziunile structurale ale autorității; ii) analizează și avizează proiectele documentelor de politici publice în scopul asigurării corespunderii politicilor publice elaborate cu prevederile documentelor de politici publice naționale; respectării cerințelor față de structura și conținutul acestora; corelării politicilor publice elaborate cu cadrul de resurse financiare disponibile; iii) coordonează procesul de monitorizare și generalizează rezultatele implementării documentelor de politici publice; iv) propune ajustarea și actualizarea documentelor de politici publice existente și inițierea unor politici publice noi, în baza rezultatelor obținute în urma implementării documentelor de politici publice sectoriale, intersectoriale și naționale [7].

Un alt actor important ce aduce o anumită contribuție procesului de planificare strategică este Consiliul Economic de pe lângă Prim-ministrul Republicii Moldova, în calitate de organ consultativ, care este mandatat de a oferi Guvernului expertiza din partea comunității de afaceri în elaborarea politicilor publice din domeniile economic, bugetar-fiscal, comerțului etc., precum și să monitorizeze și evalueze impactul politicilor publice [5].

Astfel, potrivit art. 4 al Legii privind administrația publică centrală de specialitate (nr. 98 din 04.05.2012), printre principiile care stau la baza activității administrației publice centrale de specialitate se regăsesc: i) planificarea strategică; ii) asigurarea transparenței în procesul decizional; iii) delimitarea funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora [13].

Principalele documente strategice la nivel național sunt:

- Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2016-2018 [16];
- Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2017-2019 [15];
- Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020" [12].

Programul de guvernare, care stă la temelia activității Guvernului pentru o perioadă determinată de timp, trasează obiectivele și acțiunile principale ce le va urma în vederea realizării politicii interne și externe ale statului, creșterii bunăstării, siguranței și calității

vieții cetățenilor, precum și creării tuturor premiselor necesare pentru integrarea țării în Uniunea Europeană. Pentru asigurarea realizării obiectivelor Programului de activitate al Guvernului și a angajamentelor față de partenerii de dezvoltare sunt elaborate și aprobate Planuri de acțiuni pe termen scurt, de obicei anuale, însă ținând cont de experiența actuală, ultimul este elaborat pentru întreaga perioadă de implementare a Programului de guvernare.

Planul de acțiuni al Guvernului, în accepțiunea actuală, începând cu anul 2010, este denumit și „planul consolidat de acțiuni al Guvernului”, deoarece prezintă o platformă unică de planificare, elaborată în baza Programului de activitate al Guvernului, Strategiei Naționale de Dezvoltare, strategiilor sectoriale, priorităților de integrare europeană și altor angajamente internaționale. În procesul de elaborare Cancelaria de Stat trebuie să se asigure că toate politicile publice importante, inclusiv cele intersectoriale, care urmează a fi promovate sunt reflectate în Planul de acțiuni [2, p. 12].

Pentru îndeplinirea obiectivului de integrare europeană a țării, la baza Programului de activitate al Guvernului a fost pusă implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, însă, totodată, au fost elaborate și promovate separat planuri naționale de acțiuni pentru perioada 2014-2016 și perioada 2017-2019. Potrivit Raportului de progres privind nivelul de realizare a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, evaluarea cantitativă a nivelului de realizare a acestuia indică implementarea în proporție de 73,73%. Totodată, rata de armonizare a legislației naționale la *acquis-ul* comunitar prevăzut de Acord este de 34% din întreg numărul actelor UE.

Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” reprezintă principalul document național de planificare strategică pe termen lung și este focalizată pe 8 priorități de dezvoltare: sistemului educațional; infrastructura de drumuri; sectorul financiar; climatul de afaceri; eficiența energetică; sistemul de pensii; combatere a corupției; competitivitatea produselor agroalimentare.

Cadrul de monitorizare și evaluare a Strategiei „Moldova 2020” constituie Planul de acțiuni al Guvernului și Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, ca fiind instrumentele principale de implementare a Strategiei, actualizate anual.

Actualmente, sunt în vigoare o serie de documente de politici publice intersectoriale și sectoriale, elaborate în scopul atingerii obiectivelor generale stabilite la nivel național. Documentele de politici publice sectoriale poate deriva atât din documente de politici publice intersectoriale, cât și din documente de dezvoltare națională, integrând obiective și politici publice relevante unui anumit sector [3, p. 20].

Totodată, se atestă un număr excesiv de documente de politici sectoriale și intersectoriale (în jur de 200), formând o „inflație” a documentelor de politici, elaborarea acestora fiind uneori considerată cea mai simplă „soluție” pentru anumite provocări. În unele sectoare sunt peste 10 documente de politici care se dublează, iar uneori chiar prezintă viziuni divergente. Unele documente se perpetuează de la o perioadă la alta. Totuși, numărul documentelor de politici publice este în creștere, doar în anul 2016 au fost aprobate de Guvern 14 strategii, 17 planuri și 21 programe [2, p. 12].

La fel, în ultima perioadă se constată că autoritățile publice elaborează foi de parcurs, acestea reprezentând documente de planificare, care nu cad sub incidența cadrului normativ național de planificare strategică. Foaia de parcurs reprezintă o listă consolidată de măsuri, angajamente și termene de implementare în vederea atingerii obiectivelor stabilite. Foaia de parcurs servește ca instrument de planificare, dar și ca document de referință pentru monitorizarea și evaluarea progresului înregistrat.

Cadrul Bugetar pe Teren Mediu reprezintă instrumentul care asigură corelarea alocării resurselor cu prioritățile de politici în perspectiva de trei ani (pe anul bugetar următor și estimările pentru doi ani ulteriori) [17].

Elaborarea Strategiilor sectoriale de cheltuieli este un proces participativ și implică contribuția diferitor subdiviziuni din cadrul autorității publice centrale, precum și din partea altor autorități/instituții publice care gestionează resurse în sectorul respectiv.

Potrivit Planului de acțiuni pe anii 2016-2020 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 sunt planificate o serie de activități care vin să îmbunătățească cadrul normativ, care stă la baza procesului de planificare strategică. În rezultatul implementării acestui plan sunt așteptate obținerea următoarelor rezultate: i) reguli de procedură privind planificarea, elaborarea, monitorizarea politicilor publice, prin intermediul unor proceduri unificate aprobate; ii) priorități de integrare europeană și obiective de dezvoltare durabilă înglobate în noua strategie națională de dezvoltare; iii) „pașaportizarea” documentelor de politici cu recomandări de raționalizare și îmbunătățire elaborate; iv) metodologia de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice revizuită, pentru alinierea acestora la cadrul național de planificare strategică, la cadrul de resurse și la angajamentele Acordului de Asociere RM-UE și ale Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă; v) rolul subdiviziunilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor uniformizat și consolidat; vi) metodologii privind analiza ex-ante și ex-post a politicilor publice revizuite și aprobate; vii) rolul Comitetului interministerial de planificare strategică consolidat în planificare strategică, conectată la procesul bugetar și prioritizarea asistenței externe etc. [4]

În fine, pentru a consolida procesul de planificare a politicilor publice este necesar de a formula ținte concrete și de a îmbunătăți procesul de raportare privind implementarea politicilor publice. Pentru a spori eficiența implementării politicilor și programelor în toate ministerele de resort sunt necesare analize de performanță ale unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor și lansarea planurilor de „îmbunătățire a performanței” acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Ghid privind naționalizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă, PNUD Moldova, 2017. În: http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/ghid_privind_nationalizarea_obiectivelor_de_dezvoltare_0.pdf.
3. Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional, Guvernul Republicii Moldova, Cancelaria de Stat, 2009.
4. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, nr.1351, din 15.12.2016, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 459-471 din 23.12.2016.
5. Hotărârea Guvernului cu privire la Consiliul Economic de pe lângă Prim-ministru, nr. 631 din 22.08.2011, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 139-145, din 26.08.2011.
6. Hotărârea Guvernului cu privire la instituirea Consiliului Național de Coordonare pentru Dezvoltarea Durabilă nr. 912 din 25.07.2016, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 232-244 din 29.07.2016.
7. Hotărârea Guvernului cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice, nr. 168 din 09.03.2010, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 36 din 16.03.2010.
8. Hotărârea Guvernului privind instituirea Comitetului interministerial pentru planifica-

rea strategică, nr. 838 din 09.07.2008, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130 din 18.07.2008.

9. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice nr. 911 din 25.07.2016 pentru anii 2016-2020, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 12.08.2016.

10. Legea cu privire la actele normative, nr.100 din 22.12.2017, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17, din 12.01.2018.

11. Legea cu privire la Guvern, nr.136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252 din 19.07.2017.

12. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”, nr.166 din 11.07.2012, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-247 din 30.11.2012.

13. Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 03.08.2012, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164, din 03.02.2013.

14. Matei A., Reforma procesului politicilor publice naționale sub imboldul europenizării. Modificări realizate în plan instituțional și legislativ în sfera politicilor publice în România.

15. Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2017-2019. În: www.gov.md

16. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2016-2018. În: www.gov.md

17. Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului. Ordinul Ministrului finanțelor, nr. 209 din 24.12.2015, modificat prin Ordinul MF 98 din 20.06.2017.

MECANISME INTERSECTORIALE DE COOPERARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CU SECTORUL ASOCIATIV ÎN PREVENIREA ȘI COMBATerea FENOMENULUI „COPIII STRĂZII” DIN PERSPECTIVA POLITICILOR SOCIALE EUROPENE

Elena IURAȘCO,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The phenomenon of the „street children” is a direct consequence of the social disorganization involved in the processes of the change and the development generated by periods of crisis and economic instability. In order to prevent and solve the problem of street children and families in difficulty, in 1997, a special structure was created by the decision of Chisinau City Hall: the Municipal Department for the Protection of Child's Rights (MDPCR). MDPCR has signed partnership agreements with civil society organizations that have private placement centers and provide alternative social services to street children. The Social Investment Fund of the Republic of Moldova is a project of the Government of the Republic of Moldova which, through the „Social Development of Children at Risk” program, has started the operation of social assistance services based on community contribution, creation of alternative social services, creation of opportunities and opportunities equal for all children, including disabled, preventing the institutionalization of children at risk. The development of partnership between different state institutions in the field of social services for children in risk situations and the associative sector contributes to the improvement of social policies aimed at street children.

Keywords: local public administration; social assistance; orphanage; cooperation; child of the street; child in difficulty; child without parental care; inter-sectoral mechanisms; NGO; social politics; non-governmental sector; social service; social protection system.

Introducere: Fenomenul „copiii străzii” poate fi considerat o consecință directă a dezorganizării sociale implicată în procesele de schimbare și dezvoltare generate de perioade de criză și instabilitate economică. În articolul 47 al Constituției Republicii Moldova este stipulat că „Statul este obligat să ia măsuri ca orice om să aibă un nivel de trai decent care să-i asigure sănătate și bunăstare, lui și familiei lui”. În situația în care realitatea vieții devine tot mai dură, atitudinea față de copii oscilează, condiționând creșterea proporției familiilor dezorganizate, familiilor în situație de risc. Statisticile relevă răspândirea în proporții foarte mari a fenomenului social „vagabondajul infantil”. În acest studiu ne propunem : descrierea politicilor sociale, a instrumentelor și programelor de integrare a copiilor străzii și de prevenire a vagabondajului infantil. Necesitatea unor mecanisme intersectoriale de cooperare între APL și sectorul asociativ în prevenirea vagabondajului infantil este vizibilă în: distrugerea progresivă a funcțiilor sociale ale statului; birocratizarea sistemului public de asistență socială și eliminarea dialogului, a comunicării actorilor implicați în sistem.

Cuprins: Pentru a înțelege mai bine structura acestui fenomen „copiii străzii” cercetătorii Olărescu V., Veleanovici A. [7], disting, folosind criteriul relației cu familia și criteriul vârstei, patru categorii de copii care sunt, permanent sau temporar, pe stradă:

- copiii străzii, propriu-zis care trăiesc numai în stradă și care nu au legături cu familia sau cu instituțiile de protecție, fiind lipsiți de locuință. Acești copii trăiesc permanent în stradă și supraviețuiesc printr-o adaptare continuă la regulile străzii;

- copiii străzii sezonieri și care se întorc, de cele mai multe ori, zilnic în familiile lor cu banii câștigați. Ei reprezintă majoritatea copiilor străzii;

- copiii care trăiesc cu părinții / familia extinsă în stradă sau în adăposturi improvizate. În această categorie pot fi incluși copiii care provin din familii care și-au pierdut locuința din diverse motive. Din cauza sărăciei extreme, aceste familii își folosesc propriii copii, indiferent de vârstă, pentru obținerea de venituri;

- copiii străzii ocazionali: sunt trimiși de propria familie în stradă sau din proprie dorință.

Conform datelor MSMPs, doar în anul 2014, au fost luați la evidență 3.326 copii rămași fără îngrijire părintească. Aproape fiecare al treilea copil are vârsta de 11-15 ani (29%), iar 66,7% sunt copii din mediul rural. În anul 2012, conform rezultatelor studiului național cantitativ privind situația copiilor în dificultate, precum și a copiilor ai căror părinți sunt plecați peste hotare, 105270 copii au cel puțin un părinte implicat pe parcursul ultimului an în procese migratorii, ceea ce constituie 14,5% din numărul total de copii din Republica Moldova. Dintre aceștia: la 53 695 (51,0%) este plecat tatăl, la 29950 (28,5%) este plecată mama, la 21625 (20,5%) ambii părinți. Fiecare al doilea minor este condamnat pentru furt – 135 minori (51,1%), fiecare al zecelea pentru jaf și tâlhării – 31 minori (11,7%), pentru huliganism – 22 minori (8,3%) și câte 5 minori (1,9%) pentru infracțiuni legate de droguri și omoruri. În sistemul de sancțiuni al minorilor infractori este preponderentă condamnarea condiționată (54,2%), iar fiecare al șaselea a primit pedeapsa cu închisoare (17,8%). Numărul minorilor deținuți în instituțiile penitenciare în anul 2014 a constituit 59 de minori, inclusiv 32 minori în penitenciarele de tip închis. Cei mai mulți minori care își ispășesc pedeapsa în izolatoare și instituții penitenciare au fost condamnați pentru omor – 17 persoane (28,8%), viol – 11 persoane (18,6%) și comiterea furturilor și jafurilor – 29 persoane (49,1%).

Prin crearea Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului (CNPDC) în 1998, prin elaborarea Strategiei (Concepției) naționale privind protecția copilului și a familiei (23.01.2002) [2], prin adoptarea Legii Asistenței Sociale [3], a legii privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți [4] s-a creat un cadru normativ incipient pentru prevenirea și combaterea fenomenului vagabondajului infantil.

În vederea prevenirii și soluționării problemei copiilor străzii și a familiilor în dificultate, în 1997, prin decizia Primăriei mun. Chișinău a fost creată o structură specială: Direcția Municipală pentru Protecția Drepturilor Copilului (DMPDC). Activitatea acestuia vizează: copiii orfani și rămași fără îngrijire părintească; copii cu dizabilități; copiii străzii. Parteneriatul DMPDC cu FISM a permis deschiderea Centrului de resocializare a copiilor cu handicap auditiv „Casa Speranței”. Un alt rezultat fructuos al parteneriatului DMPDC cu FISM a fost crearea Centrului de resocializare a copiilor străzii „Casa Gavroche”. DMPDC a semnat acorduri de parteneriat cu organizațiile societății civile ce au centre private de plasament și oferă servicii sociale de alternativă copiilor străzii: „Speranța Copiilor”, „Betezda”, „Agapedia”, „Casa Așchiuță”, „AiBi”, Asociația obștească „Keystone Human Services International Moldova Association”, A.O. „Lumos Foundation Moldova”, Organizația nonguvernamentală CCF Moldova – Copil, Comunitate, Familie, Filiala din Moldova a Fundației internaționale de binefacere „Oameni generoși”, Asociația obștească „Centru de Servicii Sociale pentru Copii și Familie”, Misiunea Socială „Diaconia”, A.O. „Curcubeul Speranței”, Fundația „Don Bosco”, Organizația Internațională pentru Migrație ș. a.

În perioada 2009-2013 în municipiul Chișinău a fost realizat proiectul internațional „Prevenirea traficului de minori în Republica Moldova și Ucraina”, finanțat de administrația Regi

unii Emilia-Romagna și coordonat de ONG „IBO Italia”. În cadrul acestui proiect în municipiul Chișinău a fost creat Serviciul de urgență socială și asistență stradală. Scopul funcționării Serviciului este prevenirea traficului de copii și a delincvenței juvenile, depistarea și recuperarea copiilor rămași fără ocrotire părintească, care vagabondează, practică cerșitul, comit ilegalități. Ținem să menționăm că pe lângă cele 4 centre statale de plasament temporar pentru minori aflate în subordinea Direcției municipale pentru protecția drepturilor copilului, în municipiu mai funcționează 9 centre de plasament nestatale, cu care DMPDC a reușit să stabilească o relație constructivă de colaborare și unde copii sunt plasați cu îndreptarea Direcției.

Direcția Municipală pentru Protecția Drepturilor Copilului (DMPDC) în comun cu Organizația nonguvernamentală CCF Moldova – Copil, Comunitate, Familie a demarat în anul 2011 un proiect, scopul acestuia fiind reorganizarea Centrului municipal specializat pentru copii dintr-un centru exclusiv de plasament în unul mixt de zi și de plasament, cu multiple servicii destinate copiilor de vârstă fragedă. Începând cu anul 2012 în Centru au început deja să funcționeze servicii noi – serviciul de zi pentru copii cu dizabilități, serviciul de plasament de urgență, centrul maternal pentru mame solitare/minore cu risc de abandon al noului născut, grupa creșă pentru copii cu vârsta între 4 luni și 3 ani. Prestarea acestor servicii a contribuit mult la prevenirea abandonului copiilor, oferind familiilor socialmente vulnerabile, mamelor solitare cu copii foarte mici sau bolnavi posibilitatea de a se încadra în câmpul muncii și de a se întreține. La fel, în parteneriat cu Organizația nonguvernamentală CCF Moldova – Copil, Comunitate, Familie este planificată deschiderea unei case comunitare amenajate corespunzător pentru copii cu nevoi speciale de la Centrul municipal specializat pentru copii, care din diferite motive nu pot fi reintegrați în familie.

Fondul de Investiții Sociale din Republica Moldova este un proiect al Guvernului Republicii Moldova creat cu suportul Băncii Mondiale în scopul îmbunătățirii condițiilor de trai ale populației rurale, la data de 19 mai 1997. FISM susține următoarele tipuri de proiecte: servicii sociale îmbunătățite; servicii socioeconomice îmbunătățite; servicii sociale comunitare pentru copii în situații de risc și familiile lor. Fondul de Investiții Sociale din Moldova (FISM) prin intermediul Programului “Dezvoltarea socială a copiilor în situație de risc” a inițiat funcționarea serviciilor de asistență socială bazate pe aportul comunității. Obiectivul de bază al Programului constă în: crearea serviciilor sociale de alternativă; crearea oportunităților și șanselor egale pentru toți copiii, inclusiv cu dizabilități; prevenirea instituționalizării copiilor în condiții de risc. Acest Program implementat de FISM a fost unul inovativ pentru Republica Moldova, bazându-se pe inițiativa socială și fiind implementate la cererea comunității [5]. Importanța lor constă în reintegrarea și reabilitarea socială a copiilor din familiile socialmente vulnerabile, precum și a copiilor cu restricții funcționale și cu insucces școlar, readucerea copiilor aflați în instituții mari, prevenirea instituționalizării lor și a abandonului școlar. Scopul urmărit constă în promovarea unor politici sociale la nivel de țară, dezvoltarea politicilor sociale bazate pe comunitate, sensibilizarea opiniei publice la problemele existente în domeniul protecției sociale [6].

În cadrul Programului menționat au fost create 24 de centre ce prestează servicii sociale bazate pe comunitate (centre pentru copii cu restricții funcționale fizice și mentale; centru pentru copii în situație de risc; centre cu programe mixte). Numărul total de proiecte realizate cu suportul FISM numărându-se la 400. Numărul anual de beneficiari de serviciile prestate de cele 24 de centre (5 în Zona Sud; 14 în Zona Centru, dintre acestea 7 în mun. Chișinău; 5 în Zona Nord, dintre acestea 2 în mun. Bălți) este de 2000 (copii și părinți). În cazul părinților, 80 % sunt mamele copiilor. Dintre acestea 24: 8 Centre pentru copii cu restricții funcționale (4 în Chișinău, 1 Soroca, 1 Bălți, 1 Criuleni, 1 Călărași); 10 Centre pentru integrarea socială a copiilor cu probleme sociale; 6 Centre comunitare cu programe mixte. În funcție de modelul de plasa-

ment: 16 Centre de zi; 6 Centre de plasament temporar cu program de 24 ore; 2 Centre mixte (de zi și de noapte). Aceasta a fost posibil grație unui parteneriat intersectorial dintre Proiectul FISM și diverse ministere și departamente, organizații naționale și internaționale, printre care Agenția Suedeză pentru Dezvoltare Internațională (SIDA), Departamentul pentru Dezvoltare Internațională a Guvernului Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (DFID), Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Educației, Ministerul Sănătății, Fundația SOROS, UNICEF, „Every Child” ș. a. Merită atenție parteneriatul strâns dintre autoritățile publice locale, societatea civilă și comunitate. Primăria a oferit localul și a acoperit integral costurile operaționale, ONG-urile au rol de a implementa proiectul, iar comunitatea contribuie cu 3 % din costul microproiectului [6].

Mecanismul intersectorial [1] de cooperare prevăzut de Legea nr. 140 privind protecția specială a copiilor în situație de risc și a copiilor separați de părinți din 14.06.2013 [4], reprezintă un instrument metodologic pentru profesioniștii responsabili de protecția copiilor (pedagogi, lucrători medicali, asistenți sociali, polițiști, autorități tutelare și alții) în identificarea, referirea, asistența copiilor în situații de risc și a celor care suferă de violență, neglijare, exploatare în toate mediile sociale: familie, școală, comunitate.

Lecții însușite:

- Problemele copiilor străzii și a familiilor lor pot fi depășite la nivel de comunitate, prin aportul incomensurabil al APL, evitându-se instituțiile sociale mari;

- Spectrul de servicii oferite copiilor în situație de risc de vagabondaj este foarte dezvoltat și centrat pe interesul superior al copilului;

- Rolul major în prestarea serviciilor sociale de alternativă revine APL, întregii comunități, sectorului asociativ;

- Delimitarea în protecția socială a copiilor străzii a funcțiilor organelor centrale, locale și atribuirea mai multor competențe și funcții APL;

- Durabilitatea proiectelor de prevenire a vagabondajului infantil depinde de implicarea APL în procesul de luare a deciziilor și în crearea serviciilor sociale. APL ia decizia la consiliul local despre crearea centrelor, acordă centrului spațiul necesar și se obligă să nu-i schimbe destinația în următorii 15 ani, investește 3 % din costul investițional al proiectului și asigură 100 % de cheltuieli operaționale pe o durată de cel puțin 3 ani de la funcționarea Centrului. Tot APL este responsabilă pentru a presta servicii de calitate beneficiarilor Centrului;

- Stabilirea parteneriatelor dintre APL și ONG-uri determină calitatea serviciilor prestate copiilor și sustenabilitatea financiară a proiectelor pentru copiii defavorizați, deoarece ONG-urile au acces la fondurile de finanțare de peste hotare;

- Dezvoltarea parteneriatului dintre diferite instituții la nivel de stat în domeniul serviciilor sociale pentru copii în situații de risc contribuie la reducerea cărorva greșeli în implementarea proiectelor și la îmbunătățirea politicilor sociale (colaborarea FISM cu Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, UNICEF, Fundația Soros, Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului și Familiei);

- Trebuie de mărit numărul caselor de tip familial, pentru prevenirea revictimizării copiilor, în situația când s-a recurs la reintegrarea copilului în familia biologică;

Este valoroasă colaborarea cu ONG-urile active în domeniul asistenței sociale și a protecției drepturilor copilului, care au experiență bogată în lucrul cu copiii străzii : “Salvați copiii”, Centrul Național de Prevenire a Abuzului față de Copii (CNPAC), “Every Child” (unul dintre primele ONG-uri cu care Primăria Chișinău conlucrează din 1996; în 1998 a promovat proiectul “Sprijin familial și prevenirea abandonului”; în 1999 în colaborare cu APL au contribuit la crearea Centrului de plasament de tip familial destinat copiilor, fiind primul serviciu de alternativă din RM; în 2000 în parteneriat cu DMPDC este realizat proiectul de asistență

parentală profesionistă, inițiat în 2000, serviciu social nou, destinat copiilor în dificultate, care constă în plasarea acestuia în grija unui Asistent Parental Profesionist (APP), astfel prevenindu-se instituționalizarea copilului și integrarea acestuia într-un mediu familial, AiBi, UNICEF (2000- inaugurarea Centrului Comunitar pentru Copii și Tineri "Florica" din Chișinău); inaugurarea Centrului Comunitar pentru Copii și Tineri mun. Chișinău.

Practica internațională, dar și politicile sociale europene privind crearea sistemului de servicii sociale prevăd prestarea serviciilor sociale în temeiul a două principii importante: 1. serviciile sociale trebuie să fie dezvoltate pentru a satisface nevoile beneficiarului, în primul rând (și nu comoditatea prestatorilor); 2. serviciile sociale trebuie prestate într-un mod care le-ar permite beneficiarilor să trăiască independent sau în familie și comunitate atunci când este posibil.

BIBLIOGRAFIE

1. HOTĂRÂREA Guvernului Republicii Moldova nr. 270 din 08.04.2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului. Monitorul Oficial: 18.04.2014, nr. 92-98.

2. HOTĂRÂREA Guvernului Republicii Moldova nr. 434 din 10.06.2014 privind aprobarea Strategiei pentru protecția copilului pe anii 2014-2020. Monitorul Oficial: 20.06.2014, nr. 160-166.

3. LEGE nr. 547 din 25.12.2003 asistenței sociale. Publicat : 12.03.2004 în Monitorul Oficial nr. 042.

4. LEGE nr. 140 din 14.06.2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți. Monitorul Oficial: 02.08.2013, nr. 167-172. Data intrării în vigoare: 01.01.2014.

5. Ciobanu-Țurcanu V. Orfan social, copilul străzii în dificultate (cine îl ajută și cine îl educă). Chișinău: Ed. Pontos, 2005. 96 p.

6. Corețchi R. Impactul cooperării interdepartamentale în rezolvarea problemelor copiilor străzii. În: Copiii în situație de risc : Crearea serviciilor sociale comunitare, Chișinău, 2004, p. 72-78.

7. Olărescu V., Veleanovici A. Tulburări emoționale la copiii aflați în situație de abuz și neglijare. Chișinău : Ed. Pulsul Pieței, 2016, 274 p.

ACORDUL DE ASOCIERE: O ABORDARE INOVATIVĂ ȘI AMBIȚIOASĂ A COOPERĂRII MOLDO-COMUNITARE

Dinu MANOLE,
doctorand,

Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article presents an analysis of the role of European Union in the European integration process of the Republic of Moldova in the context of the Association Agreement (AA). The Association Agreement, DCFTA, visa liberalization are main bonuses that Moldova has received from EU within Eastern Partnership. The Association Agreement establishes a new legal framework for the advancement of relations between Moldova and the EU towards a higher quality level – political association and economic integration with the EU. The Association Agreement (AA) is an economic and political tool applied by the EU in order to develop its foreign policy and commercial relations with the neighboring countries and implemented by the later in order to prosper and cultivate the EU core values.

Keywords: *integration process, visa liberalization, political association, economic integration.*

Literatura care analizează europenizarea ca proces de adaptare instituțională și ca schimbare a procesului de elaborare și implementare a politicilor publice naționale se axează pe impactul Uniunii Europene (UE) asupra ordinii interne a statelor membre, statelor candidate dar și a altor state europene sau din afara Europei, ca rezultat al unor legături diverse, cel puțin la nivel comercial.

Europenizarea ca proces de adaptare instituțională în viziunea lui Featherstone Kevin, citat de Roxana Maria Dascălu [2] „se concentrează pe analiza modului în care actorii și instituțiile au fost influențate de Uniunea Europeană. În ceea ce privește instituțiile, europenizarea este utilizată pentru a arăta cum s-au adaptat instituțiile administrației publice centrale la cerințele Uniunii, dar și Parlamentul, ONG-urile, guvernele sau autoritățile subnaționale, partidele politice, și chiar universitățile.”

Claudio Radaelli, potrivit sursei citate anterior, susține că europenizarea reprezintă „un proces de construcție, difuziune și instituționalizare a regulilor formale și informale, procedurilor, paradigmelor politice, stilurilor, „modului de a face lucrurile”, a normelor și credințelor împărtășite care sunt definite și consolidate inițial în procesul de elaborare a politicilor la nivelul Uniunii Europene și apoi introduse în logica discursurilor, structurilor politice și politicilor publice (naționale și subnaționale)” [2].

Uniunea Europeană se bazează pe respectarea democrației și a statului de drept, cu valorile și standardele legale, care dau undă verde pentru țările în curs de dezvoltare, cum ar fi Republica Moldova.

În relațiile cu Comunitatea Europeană (CE), Republica Moldova a moștenit cadrul juridic al relațiilor dintre CE și URSS – un Tratat de Comerț și Cooperare, care acorda URSS statutul de cea mai favorizată națiune în relațiile comerciale cu CE în schimbul angajamentului primei de a continua reformele politice și economice. În plus, în 1991 Moldova a devenit beneficiară a programului CE de Asistență Tehnică pentru Comunitatea Statelor Independente (TACIS).

Includerea Moldovei în programul TACIS a fost un prim semnal al politicii diferențiate pe care CE urma să o poarte vizavi de statele baltice (incluse într-un program de asistență conceput special pentru statele cu o perspectivă clară de aderare, PHARE) și Republica Moldova, care aderase de curând la Comunitatea Statelor Independente (CSI).

Acordul de Parteneriat și Cooperare (APC) dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, semnat în 1994, a intrat în vigoare abia în iulie 1998, pentru o perioadă de zece ani. APC a creat cadrul juridic și instituțional pentru relațiile dintre Republica Moldova și UE.

Punerea în aplicare a Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC) dintre UE și Republica Moldova însemna că țara dată este acceptată de UE în calitate de partener, că sunt delimitate normele de drept și instituțiile ce reglementează aceste relații. Luând în considerare „categoria de greutate” a Uniunii Europene, în calitate de cea mai mare pe continent organizație interguvernamentală, constituită în baza principiilor democrației și economiei de piață, este clar că APC UE–Moldova nu poate fi privit în calitate de tratat bilateral obișnuit. Acest acord presupunea că UE, pe de o parte, sprijină și va sprijini eforturile Moldovei în consolidarea și asigurarea stabilității dezvoltării ei politice și socioeconomice, iar, pe de altă parte, Moldova urmează să îndeplinească și mai departe, „în spirit european” armonizarea legislației, transformările instituționale, economice și sociale.

Astfel, în vizorul Acordului de Parteneriat și Cooperare au fost plasate toate aspectele cele mai importante ale vieții statului, de la drepturile omului sau protecția proprietății intelectuale și până la astfel de domenii specifice ca cel financiar (politica monetară, impozitarea, investițiile, măsurile anti-dumping ș.a.); social (ocuparea forței de muncă, condițiile de muncă, protecția socială, protecția consumatorilor; cooperarea transfrontalieră); dezvoltarea unor sectoare și ramuri aparte (energetică, transport, telecomunicații, sectorul agrar, turism și dezvoltare regională).

În scopul îndeplinirii prevederilor Acordului de Parteneriat și Cooperare și al încurajării și susținerii obiectivului Republicii Moldova vizând integrarea în structurile economice și sociale europene, în conformitate cu Politica Europeană de Vecinătate, a fost aprobat în anul 2005, Planul de Acțiuni Republica Moldova-UE.

În iunie 2008 a expirat termenul de zece ani prevăzut pentru APC, existând necesitatea substituirii acestui acord cu altul. În context, pe 12 ianuarie 2010, Republica Moldova și Uniunea Europeană s-au angajat în negocierea unui document ambițios – Acordul de Asociere – care să înlocuiască APC.

Un Acord de Asociere cu Uniunea Europeană (AA) este un tratat internațional între Uniunea Europeană (UE) și o țară din afara UE, cu scopul de a crea un cadru larg de cooperare între părți. De obicei, domeniile incluse în AA se referă la relațiile politice, comerciale, sociale, culturale și de securitate [1].

Acordul de Asociere este un punct de reper în politica Parteneriatului Estic în relația dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. Acesta se bazează pe valori fundamentale comune, care deschide noi posibilități pentru o politică aprofundată, relații și legături economice puternice [4].

Acordul de Asociere nu specifică aderarea Republicii Moldova la UE, ci recunoaște aspirațiile europene ale țării și prevede realizarea unei serii de reforme politice, economice și sociale care vor permite o integrare graduală a țării în UE.

De la bun început s-a hotărât ca Acordul să preia o abordare inovativă și ambițioasă, să includă Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA) și din punct de vedere al conținutului să depășească Acordul de Parteneriat și Cooperare acolo unde este posibil. Acordul reflectă importanța strategică a relațiilor UE-Moldova, oferind asociere politică și integrare economică Republicii Moldova în conformitate cu valorile europene și standardele și reglementările Uniunii Europene.

Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova are drept scop de a contribui la îmbunătățirea calității vieții cetățenilor în mai multe feluri:

- Consumatorii vor beneficia, de exemplu, de produse mai calitative și mai sigure, care vor răspunde cerințelor tehnice și standardelor UE.

- Întreprinderile mici și mijlocii vor beneficia pe deplin de drepturile concurențiale care strict funcționează în spațiul UE.

- Cetățenii Republicii Moldova vor beneficia de îmbunătățirea cadrului legal în domeniul mediului, sănătății, securității și a sistemului judiciar, care vor corespunde legislației europene.

Negocierile privind Acordul de Asociere au fost încheiate în iunie 2013, după 15 runde de negocieri, inclusiv 7 runde de negocieri separate privind DCFTA.

Prima rundă de negocieri s-a desfășurat la Chișinău. După ședința în plen, delegațiile celor două părți s-au divizat în patru grupuri tematice de lucru [9]:

1. Dialogul Politic și Reformele, Cooperarea în domeniul Politicii Externe și de Securitate;
2. Cooperarea Economică, Sectorială și Financiară;
3. Justiția, Libertatea și Securitatea;
4. Contactele Interumane.

La finele anului 2010, a fost definitivat Planul de Acțiuni în domeniul liberalizării regimului de vize, care conținea patru blocuri importante: securitatea documentelor; imigrația ilegală; ordinea publică și securitatea; relațiile externe și drepturile fundamentale.

Acordul de Asociere urma să intre în vigoare conform formulării diplomatice europene – „atunci când vor fi întrunite condițiile relevante”. Republica Moldova a fost invitată la Summitul UE de la Vilnius, care a avut loc pe 28-29 noiembrie 2013, să parafeze Acordul de Asociere, semnat pe 27 iunie 2014 la Bruxelles și ratificat câteva zile mai târziu, pe 2 iulie de către Republica Moldova și pe 13 noiembrie 2014 în Parlamentul European.

În urma semnării Acordului de Asociere dintre Republica Moldova - Uniunea Europeană în iunie 2014, a fost elaborat și aprobat Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2014-2016, procesul fiind gestionat de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. Multe din acțiunile propuse de autorități în Programul de activitate al Guvernului și Acordul de Asociere RM-UE coincid, întrucât documentele de referință conțin obiective similare.

Acordul de Asociere este caracterizat ca un document complex și multidimensional compus din VII capitole, câteva anexe, dar și protocoale, care prevede acțiuni în domeniul dialogului politic, reformelor sectoriale, politicii externe și de securitate, justiție, cooperare în sectorul economic, comerțului, în sfera ocupării forței de muncă, politicilor sociale, protecției consumatorilor, managementului finanțelor publice și politicilor bugetare și altele [11, p.7].

După semnarea Acordului de Asociere a urmat o perioadă politică instabilă pentru Republica Moldova: perioada electorală în anul 2014 și instabilitate guvernamentală în 2015. Implementarea AA UE-RM a rămas doar la nivel de formalitate, fără careva realizări practice. În această perioadă, clasa politică a fost preocupată mai mult de disputele legate de investirea guvernului, societatea oripilată de furtul miliardului din sistemul bancar, iar partenerii de dezvoltare, în special UE, stupefiată de incapacitatea Republicii Moldova de a trece „de la vorbe la fapte” în realizarea reformelor prevăzute și asumate prin Acordul de Asociere.

Existența a două procese paralele de planificare la nivel de Guvern, planul de acțiuni a Guvernului și planul de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE, gestionate și monitorizate concomitent de către două instituții distincte, creează confuzii la nivelul autorităților privind importanța acestora în procesul de planificare și priorității sectoriale, precum și irosește resursele autorităților administrative prin dublarea funcțiilor de planificare, elaborare și monitorizare a propunerilor de politici.

În anul 2016, Republica Moldova a intrat în faza stabilității politice. Guvernarea a reluat retorica privind cursul european al Republicii Moldova, implementarea AA UE-RM fiind principalul ei obiectiv. Uniunea Europeană este de acord să ofere suport în continuare Republicii Moldova, inclusiv financiar, dar cu condiția ca guvernarea să treacă la realizarea reformelor reale. Societatea civilă depune eforturi să exercite presiune tot mai mare asupra puterii politice pentru îndeplinirea celor asumate de Chișinău prin semnarea Acordului de Asociere.

În esență, perioada 2014-2016 a însemnat implementarea declarativă și formală de către guvernare a Acordului de Asociere. Atât partenerii europeni, cât și societatea civilă așteaptă din partea guvernării de la Chișinău reforme viabile care să democratizeze societatea moldovenească.

Din totalul celor 1784 de măsuri evaluate din Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere (PNAIAA) pentru anii 2014- 2016, 1126 au fost realizate. Totodată, 353 măsuri au fost realizate parțial, iar 305 nu au fost realizate în perioada de referință. În acest context, rata generală de îndeplinire a PNAIAA până la 31 decembrie 2016 este de 63,1% [3].

Comparând acest indice cu datele ultimului raport de monitorizare al IPRE, care a înregistrat la 30 iunie 2016 un grad general de realizare a PNAIAA de 29,1%, constatăm că pe parcursul semestrului II al anului 2016, Guvernul a reușit practic să dubleze performanța de implementare [3].

Cel mai amplu compartiment al Acordului de asociere îl constituie **Capitolul V**, care se referă la **Comerț și alte aspecte legate de comerț**. Acest compartiment necesită o examinare mai amplă, separată, deoarece anume Zona de Comerț Liber Aprofundat și Cuprinzător este o componentă esențială a acțiunilor demarate. Acordul are scopul de a accelera aprofundarea relațiilor politice și economice, precum și integrarea graduală a Moldovei pe piața comună. Acordul privind crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător presupune liberalizarea graduală a comerțului cu bunuri și servicii, reducerea taxelor vamale, barierelor tehnice și netarifare, abolirea restricțiilor cantitative și armonizarea legislației Republicii Moldova la cea a UE.

În același timp, UE tinde să aprofundeze dialogul cu Republica Moldova și cooperarea în domeniile ce vizează mobilitatea, migrația, azilul și gestionarea frontierelor.

Realizarea Acordului este posibilă doar cu implicarea directă a autorităților administrației publice, dar o parte componentă a acestuia reprezintă și unele acțiuni de cooperare din domeniul administrației publice. Capitolul I din Titlul IV, intitulat Reforma administrației publice, prevede acțiuni specifice în domeniul respectiv. Deși au un conținut generalizator, cele trei articole (21, 22, 23) scot la iveală deficiențe ale sistemului administrativ din Republica Moldova. Astfel din art. 21 reiese că avem administrație publică iresponsabilă, ineficientă, probleme în edificarea statului de drept și instituții ale statului care nu lucrează în beneficiul întregii populații.

În art. 22 sunt stabilite domeniile de cooperare ale Republicii Moldova cu Uniunea Europeană [8]:

a) 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;

b) modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-Guvernare, în vederea creșterii eficienței furnizării de servicii pentru cetățeni și a reducerii costurilor aferente desfășurării de activități economice;

c) crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității;

d) delegarea eficace a autorității, precum și recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea efectuate în condiții echitabile și transparente;

e) gestionarea eficace și profesionistă a resurselor umane și dezvoltarea carierei, precum și promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici.

În primele două domenii menționate, în ultimii ani, s-au făcut unele progrese. Astfel, în anul 2005 Cancelaria de Stat cu suportul experților UE, a efectuat o analiză funcțională a sistemului administrației publice centrale. Analiza a stat la baza elaborării Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020. Pe parcursul anului 2016 a fost adoptată Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016- 2020, precum și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia [6].

În ceea ce privește asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent, rapoartele partenerilor de dezvoltare și ale societății civile, atestă probleme considerabile.

Domeniile de cooperare c, d, e stipulate în art. 22 , sunt legate de capitalul uman calificat, fără de care este de neconceput orice reformă, prestarea serviciilor publice profesionale. Promovarea principiilor unei administrații responsabile și etice drept precursor al bunei guvernări a revenit tradițional partenerilor de dezvoltare a țării, care au devenit mai insistenți și vocali odată cu semnarea Acordului de Asociere RM-UE și care au oferit suportul financiar și tehnic pentru reformele la acest capitol.

Cooperarea cu Uniunea Europeană urmează să influențeze pozitiv sfera delegării efective a competențelor dintre diferite categorii de autorități publice în sensul delimitării clare a competențelor între autoritățile publice de diferite niveluri. Articolul 23 stipulează că cooperarea vizează toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația locală.

Considerăm că mai există un alt factor important - capitalul uman - indispensabil pentru realizarea reformelor. Continuăm să elaborăm și să implementăm strategii, fără a cunoaște potențialul funcțional al societății [12, p. 25-35].

În opinia noastră realizarea AA UE-RM depinde de următoarele patru variabile interdependente: voința politică a guvernării; suportul Uniunii Europene; presiunea societății civile; responsabilitatea și moralitatea capitalului uman din administrația publică.

Astfel, implementarea Acordului de Asociere este interdependentă de Guvernare - Uniunea Europeană - societatea civilă - capital uman din administrația publică.

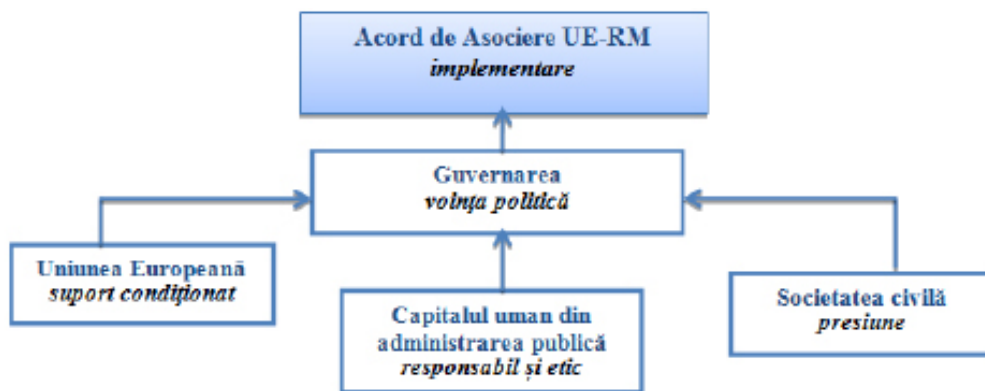


Figura 1. Relația Guvernarea - Uniunea Europeană - societatea civilă-capitalul uman în responsabilizarea instituțiilor de stat pentru a implementa Acordul de Asociere.

Sursa: Elaborat de autor.

O inovație a Acordului de Asociere, față de celelalte documente de bază între Republica Moldova și Uniunea Europeană, este introducerea unei Platforme bilaterale a Societății Civile, care este formată din membrii Comitetului Economic și Social European, pe de o parte, și membrii societății civile din țările care se asociază la Uniunea Europeană, pe de altă parte (art. 442 din Acordul de Asociere).

Platforma are scopul de bază de a facilita comunicarea între părți, de a monitoriza progresele în relațiile bilaterale precum și implementarea angajamentelor de ambele părți semnate, dar și de a veni cu analize și sugestii.

Ideal ar fi ca guvernarea Republicii Moldova să aibă sincer toată predispunerea pentru a democratiza societatea moldovenească, implementarea Acordului de Asociere fiind foaia de parcurs necesară în a îndeplini acest lucru. Desigur, în realizarea scopului major, guvernarea are tot suportul Uniunii Europene și concursul societății civile.

Uniunea Europeană urmează să continue oferirea suportului necesar în aplicarea reformelor structurale-cheie în Republica Moldova pentru valorificarea oportunităților oferite de Acordul de Asociere și a Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu Uniunea Europeană, asigurând totodată o condiționalitate strictă între calitatea măsurilor implementate și oferirea următoarelor tranșe de asistență financiară planificate.

Angajamentele asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Statele Uniunii Europene, în special prevederile Articolului 22 (reformarea administrației publice la nivel central și local), Articolele 47 - 51 (gestiunea finanțelor publice, control intern, sisteme bugetare și mecanisme anticorupție) setează cadrul general pentru modernizarea și perfecționarea funcțiilor executive, cu scopul de a oferi servicii de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova, dar, în special, pentru a responsabiliza organizațiile administrației publice centrale.

Capitolul I din Titlul IV, intitulat Reforma administrației publice, scoate în evidență raportul de incompatibilitate dintre sistemul administrației publice și societate ca urmare a neadaptării acesteia la cerințele mediului social. Implementarea prevederilor Acordului de Asociere, schimbul de experiențe și bunele practici ale democrațiilor europene pot fi de un real folos pentru Republica Moldova.

Din experiența țărilor membre, iese la iveală că după adaptarea legislației naționale la cea a Uniunii Europene, urmează a doua etapă caracterizată de creștere economică. De aici și termenii lungi impuși țărilor aspirante. Croația a avut nevoie de 10 ani pentru a fi acceptată ca stat membru al UE. Republica Moldova ar avea nevoie de o creștere medie anuală necesară de cel puțin 7%, pentru ca spre anul 2040 să atingem jumătate din standardele de viață ale Europei emergente și în dezvoltare (Albania, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Croația, Kosovo, Lituania, Macedonia, Muntenegru, Polonia, România, Serbia, Turcia și Ungaria), iar ajungerea lor din urmă cere un ritm anual de creștere de minimum 10% [10].

Situația este sumbră, investițiile străine și interne întârzie, pentru a produce un avans simțitor al producției, deci și a veniturilor, pe când prețurile înaintază accentuat.

Pentru ameliorarea situației pe lângă acțiunile prevăzute în Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere (PNAIAA), venim cu o serie de recomandări:

1. Elita politică, indiferent de coloratura politică, ar trebui să înceteze angajarea în procese integraționiste contradictorii, care nu corespund intereselor naționale.

2. Respectarea principiilor administrației publice.

3. Considerarea reformei administrației publice centrale, administrației publice locale și reformei administrativ-teritoriale un tot întreg, care presupune optimizarea și ridicarea eficienței autorităților publice centrale, interacțiunea rapidă și eficientă cu cetățenii și antreprenorii, apropierea autorităților prin intermediul serviciilor prestate de cetățeni.

4. Educarea unei pleiade de funcționari cu spirit practic și capacități manageriale. Termenul de management nu este folosit întâmplător în articolele 21-23 ale Acordului de Asociere.

5. Stoparea fluctuației în rândul funcționarilor publici prin crearea unor climate prielnice la locurile de muncă și elaborarea de politici stimulative mai cu seamă în administrația publică locală.

6. Implementarea leadership-ului în administrația publică, fapt care ar implica funcționarii de orice nivel în procesul decizional.

Abordarea inovativă și ambițioasă de cooperare moldo-comunitară, desprinsă din Acordul de Asociere, este o șansă pentru Republica Moldova de a depăși deficiențele economice și a deveni o zonă favorizatoare de echilibru și securitate în Europa Centrală și de Est.

BIBLIOGRAFIE

1. Ce este Acordul de Asociere cu UE. [Accesat la: 26.02.2018] Disponibil: <http://gov.md/europa/ro/content/ce-este-acordul-de-asociere-cu-ue>.

2. Dascălu, R. M. Rolul politicii regionale și de coeziune în europenizare: cazul României. [Accesat la: 26.02.2018] Disponibil: http://www.eucommunication.eu/wpcontent/uploads/2015/02/Roxana_Dascalu.pdf.

3. Groza, I., Rusu I. Raport alternativ de progres 2014-2016. Implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, Chișinău 2017. [Accesat: 26.02.2018] Disponibil: <http://dcfta.md/uploads/0/images/large/final-raport-alternativ-de-progres-aai-pre-24-03-2017.pdf>.

4. Füle, S. Concluziile Consiliului privind Republica Moldova. Consiliul Afaceri Externe, 15 februarie 2016. [Accesat la: 12.02.2018] Disponibil:

5. <http://infoeuropa.md/files/concluziile-consiliului-ue-privind-republica-moldova.pdf>.

6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.01.2006, nr. 1-4 art nr: 9.

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25 iulie 2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2016, nr. 256-264 art. nr : 1033.

8. Lege nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.08.2012, nr. 160-164 art. nr: 537.

9. Lege 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, 18.07.2014, nr. 185-199 art. nr: 442.

10. Negocierile privind Acordul de asociere RM – UE. [Accesat: 04.03.2018] Disponibil: <http://www.infoeuropa.md/negocieri-privind-acordul-de-asociere-republica-moldova-uniunea-europeana>.

11. Raportul de stare a țării 2014. Expert Grup. [Accesat la: 04.03.2018] Disponibil: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1026-rst-2014&category=182>.

12. Sîmbotenu, A. Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015. ISBN 978-9975-3019-3-0. 351/354(082), p.7-12.

13. Spătaru, T. Percepția clasei de mijloc în unitățile administrativ-teritoriale ale raionului Strășeni, în revista Administrarea Publică, Numărul 4(96) / 2017 / ISSN 1813-8489, p 25-35.

ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ ELEMENT DEFINITORIU PENTRU IMPLEMENTAREA DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The decentralization of power to territorial levels is one of the priority objectives at the global and national levels. In the Republic of Moldova, the administrative decentralization works in parallel with the administrative-territorial organization. It is a priority marked in the government program, because it will allow the strengthening of the administrative-territorial units and the state.

Keywords: decentralization; administrative-territorial organization; state; power.

Tendențele de globalizare, care sunt tot mai accentuate în ultima perioadă pe întreg mapamondul, pun în fața Republicii Moldova o serie de obiective, care se anunță foarte ambițioase. Evoluțiile economice, sociale și politice din ultimii ani în Republica Moldova au pus în evidență necesitatea unei reforme profunde și reale în domeniul administrației publice, în special al celei locale. Programele de activitate ale ultimilor Guverne prevăd în mod clar: „*Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. Guvernul va asigura corelarea reformei administrației centrale cu cea a administrației locale și transferul de competențe către autoritățile publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice. Descentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale vor avea o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor, desconcentrând și activitatea economică pe întreg teritoriul Republicii Moldova.*”

Astfel, în ultima perioadă Guvernul Republicii Moldova a întreprins acțiuni importante în vederea îmbunătățirii unor aspecte ce țin de cadrul legal în domeniul finanțelor locale; și-a propus sprijinirea descentralizării în domenii-cheie și cu impact social, precum educația, asistența socială etc., pentru ca asistența statului să fie acordată prin intermediul autorităților locale; a lansat un larg proces consultativ și a creat mecanismele instituționale corespunzătoare de cooperare cu administrația publică locală și cu alți actori sociali în vederea unei abordări sistematice a procesului de descentralizare, unul dintre rezultate fiind și Strategia de descentralizare. Cel puțin la nivel de norme legale lucrurile au o dinamică pozitivă.

Strategia Națională de Descentralizare [6], aprobată de Parlament în 2012, este principalul document de politici publice care prezintă cadrul de reformă pentru autoritățile locale și ghidează Guvernul Republicii Moldova cu scopuri și obiective clare, precum și un plan de acțiune în care sunt listate cele mai importante măsuri ce urmează a fi luate până la finele anului 2018 în următoarele domenii: 1) alocarea responsabilităților; 2) descentralizarea financiară; 3) descentralizarea proprietății; 4) dezvoltarea economică locală, planificarea urbană și regională; 5) capacitatea administrativă (organizarea administrativ-teritorială); 6) capacitatea instituțională; 7) democrație, participare și etică. Clarificarea competențelor, descentralizarea

financiară, precum și consolidarea administrativ-teritorială sunt factorii determinanți ai procesului de reformă. În timp ce activitățile de clarificare a competențelor și descentralizarea financiară au început, subiectul reorganizării administrativ-teritoriale rămâne deschis.

În prezenta cercetare, venim să argumentăm ideea că descentralizarea administrativă veritabilă va fi posibilă doar în condițiile unei organizări administrativ-teritoriale optime pentru un teritoriu de cca 34 mii km².

Atunci când vorbim despre descentralizare, majoritatea cercetătorilor în domeniu o văd ca un transfer al puterii de luare a deciziilor către administrațiile locale, precum și identificarea unui spectru de interese specifice acelei comunități. În atare condiții relevante sunt datele privind dinamica cetățenilor Republicii Moldova publicate de Biroul Național de Statistică [11] care se prezintă astfel:

	2004	2014	2014
		recenzat	estimat
Total populație	3,388 mil locuitori	2,804 mil locuitori	2,998 mil locuitori

În atare condiții putem constata că avem o țară suprafragmentată și posibilitatea realizării dezideratului național este mult prea complicat.

În acest context, merită a fi reiterată viziunea profesorului universitar Victor Popa că, în orice societate, căutarea și implementarea unui sistem modern de administrație publică este o necesitate obiectivă, mai ales în statele care s-au angajat într-o tranziție de la o societate închisă spre o societate deschisă, bazată pe democrația pluralistă. Reformele care trebuie să aibă loc în acest important domeniu al vieții publice sunt indiscutabil legate de problemele și perspectivele dezvoltării democrației în general, inclusiv la nivel local, de necesitatea întemeierii unor relații clare și eficiente între cetățeni și autorități, de necesitatea atingerii unui echilibru dinamic între drepturile și interesele colectivităților locale, drepturile și interesele individuale ale cetățenilor, precum și interesele generale ale cetățenilor statului [11; p.14].

Anormal însă este faptul că aceste reforme, căutări continuă nonstop, deja mai bine de 27 ani, lipsind sistemul administrației publice locale de stabilitate și funcționalitate. A fost semnalat faptul că orice putere care vine la guvernare în Republica Moldova se grăbește să anuleze realizările guvernării precedente, căutând să modifice în primul rând sistemul administrației publice locale, făcând lucrul acesta uneori atât de substanțial, încât se poate vorbi de o nouă reformă.

Începând din 1991 până în prezent au fost experimentate mai multe modele de guvernare locală, însă de fiecare dată guvernarea a dorit să-și încerce puterile, în primul rând, prin modificarea structurii teritoriale și, în al doilea rând, prin tutelarea excesivă a autorităților locale în scopuri politice (electorale), slab argumentate din punct de vedere economic și social.

De fiecare dată încercările de a reforma sistemul administrației publice locale s-au ciocnit, în primul rând, de probleme de ordin subiectiv, de fiecare dată a intervenit factorul politic, ideologia unui sau altui partid venit la guvernare, fără a avea o viziune clară asupra sistemului de administrație pe care populația nu-l cunoaște, dar îl așteaptă, pentru că aceasta i se promite de fiecare dată în alegeri.

Respectiv, evoluțiile produse în această perioadă n-au încetățenit spiritul și valorile descentralizării administrative, fiindcă n-au determinat apariția unui nou model de autonomie locală, recunoscută pretutindeni în Europa Centrală și de Vest, prin acceptarea și garantarea realizării principiilor stipulate în Carta Europeană a Autonomiei Locale. Structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova este caracterizată de un sistem extrem de fragmentat: 897 autorități locale de nivelul I și 35 de nivelul al II-lea, pentru o populație de 2,9 milioane conform recensământului din 2014.

Toate autoritățile locale de un anumit nivel (primării sau raion) primesc același număr și aceleași tipuri de responsabilități funcționale, administrative și de reglementare, indiferent de dimensiune, populație, capacitate fiscală sau administrativă etc. Numărul mediu de locuitori într-o unitate administrativ-teritorială este de 29582 [10; p.149].

Deși legea privind organizarea administrativ-teritorială prevede un număr minim de 1500 locuitori pentru existența unei unități administrativ-teritoriale, aproape o treime dintre UAT au mai puțin de 1500 locuitori, iar 88% dintre ele au mai puțin de 5000 locuitori. Numărul mic al populației limitează resursele financiare și capacitatea instituțională și administrativă a autorităților locale de a-și îndeplini responsabilitățile. Aceasta presupune o capacitate managerială redusă (dificultăți în angajarea personalului având cunoștințele și abilitățile necesare), precum și costuri administrative pe cap de locuitor foarte mari. Astfel, constată autorii [10; p.159], majoritatea autorităților locale au o funcție mai mult de reprezentare, în loc de a furniza servicii. Acest lucru este în contrast cu nevoia de servicii locale esențiale, mai ales în zonele rurale unde rezidă grupurile cele mai vulnerabile.

Experiența internațională arată că unitățile cu mai puțin de 3000-5000 locuitori nu pot îndeplini responsabilități publice semnificative. Pentru UAT atât de fragmentate, descentralizarea funcțională va crea costuri foarte mari. Dimensiunea optimă a unei UAT pentru a asigura eficiența democratică, furnizarea de servicii de calitate precum și pentru a facilita dezvoltarea economică locală este de circa 30.000 locuitori.

Majoritatea studiilor [10; p.19] asupra problemelor ce țin de dimensiunea și eficiența autorităților publice locale utilizează populația unităților administrativ-teritoriale în calitate de unitate primară pentru analiză. Acest lucru se datorează în principal legăturii inevitabile care există între nivelul de venituri ale autorităților locale (și, astfel, numărul rezidenților impozabili) și costurile prestării serviciilor pe cap de locuitor. Suprafața unității administrativ-teritoriale și densitatea populației și așezărilor rezidențiale, de asemenea, influențează eficiența autorităților locale (costurile prestării serviciilor cresc odată cu distanța), dar nu în aceeași măsură ca și populația. În funcție de tradiții, condiții geografice, interese politice și alți factori importanți, dimensiunea medie a populației din unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel în țările UE variază între 1510 (Cipru) și 150 mii de locuitori în Marea Britanie (Figura 1). Suprafața medie a acestor unități administrativ-teritoriale, de asemenea, variază între 5 km² în Malta și 1552 km² în Suedia. Populația medie a unei unități administrativ-teritoriale din UE-27 este de 5530 locuitori, 7 ceea ce depășește puțin dimensiunea optimă, menționată deseori (5000 de locuitori), care permite atingerea eficienței maxime în prestarea serviciilor [10; p.140-159].

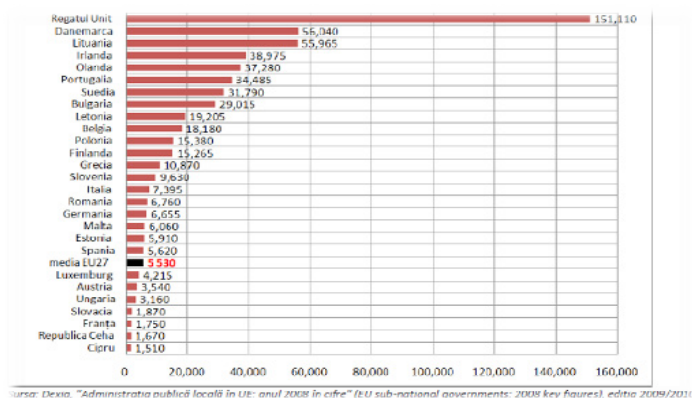


Figura 1.

Sursa: preluată din Raportul privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, Chișinău 2015.

Așa cum a fost reiterat în articolele precedente ne menținem opinia conform căreia o descentralizare veritabilă este posibilă în Republica Moldova cu asumarea responsabilității de a întări colectivitățile teritoriale, astfel încât toate atribuțiile exercitate de către acestea trebuie să fie pe măsura capacităților lor administrative. De asemenea, autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze de o autonomie largă în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor. Toate aceste elemente relevă faptul că, pentru a obține o eficiență în administrarea localităților și a gestiona treburile publice cât mai eficace, este necesar de a crea și menține o structură administrativ-teritorială. Atât Carta Europeană a Autonomiei Locale, cât și Constituția Republicii Moldova, Legea privind descentralizarea administrativă, Legea privind administrația publică locală, Strategia Națională de Descentralizare adoptată la 5 aprilie 2012, precum și Strategia de reformă a administrației publice, vorbesc despre autonomia decizională, organizațională, de gestiunea financiară și dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. Toate acestea sunt realizate prin aplicarea autorității în limitele teritoriului administrat. Prin urmare, teritoriul trebuie să fie potrivit ca dimensiune, ca număr al populației care îl ocupă și ca relief.

În concluzie, conchidem că situația Republicii Moldova demonstrează necesitatea reorganizării administrativ-teritoriale și consolidarea teritorială pentru a asigura o descentralizare veritabilă pe toate sectoarele. Astfel, inițiativa de consolidare teritorială trebuie realizată doar prin asigurarea unui model eficient de administrare locală, iar în acest sens crearea unui număr mai mic de unități administrativ-teritoriale cu dimensiuni mai mari, atât din punctul de vedere al teritoriului, cât și după criteriul demografic, constituie unica soluție viabilă pentru Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985. În: ediția oficială „Tratate internaționale”, volumul 14, 1999.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. I, art. 1.
3. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16, art. 53.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. 116.
5. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31, art. 91.
6. Legea nr. 191 din 05.04.2012 cu privire pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018. în Monitorul Oficial nr. 143-148.
7. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. //Recensământul populației din Republica Moldova, 2004. Volumele I-IV. /Culegere statistică, Chișinău, Statistica, 2006.
8. Șaptefrați T. Sistemul modern de administrație publică: structura și funcțiile. //Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2008. Chișinău, AAP, 2008.
9. Biroul Național de Statistică din Republica Moldova. Organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova, la 1 ianuarie 2011, / www.statistica.md (accesat la 21 martie 2016).
10. Ionescu A., Drezgic S., Rusu I., Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, Chișinău, 2015.
11. Popa V. Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile admi

nistrativ-teritoriale, IDIS "Viitorul", Editura TISH Chișinău, 2008.

12. <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=479> Rezultatele Recensământului Populației și al Locuințelor 2014.

13. www.serviciilocale.md: Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova/download.php.

ALOCAREA ADECVATĂ A COMPETENȚELOR ȘI RESURSELOR – CONDIȚIE A FUNCȚIONALITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Iurie ȚAP,
doctorand, deputat în
Parlamentul Republicii Moldova

SUMMARY

The decentralized administrative regime presupposes the existence of territorial autonomous communities which designates the public authorities responsible for the administration of local affairs. The functionality of the local public administration system is determined by the adequate allocation of competences under the conditions of the financial and material resources necessary for their accomplishment. The analysis of the general situation in the Republic of Moldova reveals a major discrepancy in this sense. For the functional development of the local public administration authorities it is necessary to reconceptualise the local autonomy regime to adequately transpose it in the Constitution and in the national legislation, but also the correct implementation of.

Keywords: skills, financial resources, patrimony, decentralization, local public administration.

Pornind de la analiza stării de lucruri și disfuncțiile sistemului administrației publice locale constatate, vom menționa necesitatea modernizării acestuia prin dezvoltarea lui funcțională. Obiectivul dat se conține și în Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană (Titlul 4, art. 21-23), accentuându-se necesitatea „...modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor publice de calitate cetățenilor Republicii Moldova” [1].

În context, întru dezvoltarea funcțională a sistemului administrației publice locale se impune realizarea a trei obiective:

- alocarea adecvată a competențelor către autoritățile locale;
- asigurarea resurselor financiare în condițiile Cartei Europene (art. 9);
- delimitarea proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale și asigurarea mecanismelor de gestionare eficientă, efectivă și responsabilă a patrimoniului local.

Mai întâi de toate, pentru a respecta rigorile teoretice, vom exprima ideea clarificării noțiunilor utilizate. Astfel, actualele prevederi ale Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă utilizează sintagma „Domeniile de activitate ale autorităților publice locale”.

După DEX, noțiunea de domeniu are și înțelesul de sferă de activitate. În acest context, vom preciza și faptul utilizării în dreptul public a noțiunii de competență, înțelegând prin ea aptitudinea juridică de luare a deciziilor în exercitarea unei funcții guvernamentale, administrative, jurisdicționale sau în exercitarea unui mandat electiv. Din perspectiva dreptului public noțiunea de competență este una fundamentală. Ea exprimă ideea potrivit căreia puterea nu aparține celor care o exercită și prevede stabilirea anumitor limite pentru deținătorii puterii în vederea deciziilor pe care aceștia le pot lua [5, p. 54].

În atare ordine de idei, considerăm logic să se utilizeze noțiunea de domeniu de com-

petență, care adecvat reflectă esența noțiunii date în calitate de instrument al autorităților publice. În aceeași ordine de idei se impune necesitatea clarificării conceptului intereselor specifice locale, care fac obiectul competenței proprii (exclusive) a autorităților administrației publice locale. Din perspectiva teoretică, esența fenomenului descentralizării pornește de la recunoașterea existenței categoriei de interese specifice locale. În sensul dat, Constituția Republicii Moldova doar statuează faptul că „Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe” [3, p. 37]. Evident, noțiunea de „treburi publice” este una generală și nu răspunde la întrebarea formulată. O clarificare, în acest sens, vine s-o facă Legea nr. 435 din 28.12.2006, care prin cap. II „Domeniile de activitate ale autorităților publice locale” definește „Domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale”. Astfel, am putea deduce că domeniile proprii sunt echivalente treburilor publice locale. Doar că, analizând domeniile incluse în prevederile art. 4 (1), constatăm definirea confuză a unora dintre ele. Astfel, litera c) prevede doar „distribuirea apei potabile”, competența fiind „...domeniul serviciului public de alimentare cu apă...” [10]. Vom exprima mari rezerve privind definirea drept domeniului de activitate a prevederilor care se conțin de litera l), prevedere care statuează „înstituirea și gestionarea întreprinderilor municipale și organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ - teritoriale” și care este lipsită de sens. Astfel, fondarea întreprinderilor municipale poate fi făcută în diferite domenii și nu constituie în sine un domeniu, cum nu constituie un domeniu aparte ceea ce este statuat în partea a doua a sintagmei respective. Cu atât mai mult, că domeniul dezvoltării economice locale, se regăsește la litera k). Sunt în dezacord cu practica, dar și cadrul legal relevant, prevederile expuse la litera h). Or, statul partajează cu colectivitățile locale întreținerea instituțiilor preșcolare, iar cele extrașcolare revin consiliilor raionale. Este confuză și prevederea literei m) : construcția de locuințe ar putea fi una partajată cu statul, iar ceea ce ține de facilități pentru diferite categorii ale populației este prea generală.

În această ordine de idei vom face anumite precizări. Conform înțelegerii generale interesele specifice locale sunt cele legate nemijlocit de habitat, care, după DEX, are și înțelesul de „ansamblu echilibrat și unitar al condițiilor de locuit, necesare omului civilizat, modern”. În acest context, treburile specifice locale sunt reprezentate prin serviciile aferente locuinței (inclusiv calitatea locuirii) beneficiarilor – serviciile publice comunale (apă, canalizare, transport, salubritate, spații verzi, infrastructura străzilor, iluminatul public, altele), cele conexe acestora: amenajarea teritoriului și urbanismul, dezvoltarea locală, activitățile culturale, sportive, de agrement.

Pe de altă parte, în șirul responsabilităților de bază obligatorii ale autorităților locale se înscriu cele delegate de către stat [14, p. 121, 131, 133, 134; 7, p. 14- 15]. Este o practică general acceptată. În acest sens, Legea nr. 435 din 28.12.2006 nu reglementează expres competențele delegate de stat, acestea regăsindu-se doar în legislația sectorială (exemplu: competențele privind documentarea populației, recrutarea, organizarea alegerilor, legalizarea semnăturilor, altele). Suntem în prezența unei situații confuze: colectivitățile locale realizează competențe care nu sunt prevăzute de legile de bază și care nu sunt acoperite cu resursele necesare, așa cum statuează prevederile Cartei, dar și Legii nr. 436 din 28.12.2006. Urmare acestei situații, sunt distrase mijloacele colectivităților locale, fapt ce afectează interesele acestora, dar și încalcă grav autonomia locală.

Vom remarca și lipsa reglementărilor în legislația națională privind competențele obligatorii și cele facultative, fapt ce conduce la afectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor. În acest sens, experiența statelor europene este un exemplu relevant. Astfel, Codul comunal francez prevede obligativitatea exercitării de către comune a unui set de competențe,

printre care se regăsesc: întreținerea drumurilor comunale, a cimitirelor, înhumarea săracilor, strângerea gunoaielor menajere, altele [6, p. 17].

O atare abordare ar trebui să ia în calcul constituirea bazei de venituri proprii privind acoperirea cu resursele necesare a competențelor obligatorii stabilite. Importanța problemei vine să fie confirmată de realitățile Republicii Moldova. Analiza bugetelor locale pentru a. 2015 ne permite să constatăm că colectivitățile rurale, care constituie 94 la sută, cheltuie pentru serviciile comunale, cele mai importante servicii locale, doar 6 la sută din buget.

De menționat și faptul prevalării nete a unui singur domeniu – aprovizionarea cu apă potabilă, celelalte domenii (servicii) rămânând fără de acoperire cu resursele necesare.

În atare context, dar și invocând interesul specific local, drept condiție a descentralizării teritoriale [6, p. 269], vom exprima opinia privind neîndeplinirea de către autoritățile administrației publice locale a obligațiilor de bază, temei pentru care au fost constituite.

Generalizând cele expuse anterior, vom constata necesitatea alocării adecvate a competențelor colectivităților locale întru asigurarea funcționalității lor. În acest sens, Legea cadru a descentralizării (actuala Lege nr. 435 din 28.12.2006 trebuie să fie revăzută) urmează să definească tipurile de competențe care revin autorităților administrației publice locale (proprii, partajate, delegate), dar și la modul concret să stabilească competențele proprii (exclusive) ale acestora, cele delegate și cele partajate cu statul, eventual cu nivelul regional. Vom reitera importanța respectării principiilor Cartei privind alocarea competențelor colectivităților locale „Competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi ...” [2, p. 3].

Urmând principiile interesului satisfăcut [7, p. 269], cel al subsidiarității, dar și luând în calcul experiența statelor descentralizate, practica curentă din Republica Moldova, am putea defini următoarele mari tipuri de competențe proprii ale colectivităților locale:

- administrarea domeniului public și celui privat al satului (comunei), orașului (municipiului);
- serviciile publice de gospodărie comunală în condițiile Legii serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002;
- urbanismul și amenajarea teritoriului;
- transportul public local, infrastructura de drumuri (străzi), iluminatul public;
- dezvoltarea economică locală;
- managementul deșeurilor, salubritatea și spațiile verzi;
- serviciile de asistență socială privind protecția copilului, persoanelor vârstnice, social vulnerabile și celor aflate în dificultate;
- administrarea instituțiilor de cultură de interes local;
- activitățile sportive, de agrement, pentru tineret, gestionarea și dezvoltarea infrastructurii respective;

De rând cu competențele proprii colectivitățile locale vor realiza responsabilități partajate cu statul. În acest sens, Legea cadru a descentralizării urmează să prevadă un set de criterii, care ar oferi o clasificare generală, iar la modul practic ar fi un ghid privind partajarea competențelor respective. Strategia Națională de Descentralizare (SND) fundamentează criteriile privind modul în care anumite competențe pot fi descentralizate:

- pot fi împărțite în componente/ părți distincte din punctul de vedere al exercitării lor – astfel, încât pot fi alocate unor nivele administrative diferite, administrate autonom și finanțate separat;
- sunt competențe de importanță națională – produc efecte pozitive întregii societăți;
- există preferințe și nevoi locale distincte în furnizarea serviciilor specifice acestor competențe, iar acestea sunt clar exprimate de beneficiari [12, p. 68].

Urmând această cale, legiuitorul trebuie să materializeze adecvat distribuirea optimală a competențelor respective, în conformitate cu principiile bunei guvernări. În condițiile Republicii Moldova vom pleda pentru partajarea între autoritățile publice de nivelul I și cele centrale a următoarelor competențe:

- construirea de locuințe sociale și pentru tineret;
- acordarea ajutoarelor sociale persoanelor aflate în dificultate;
- prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență;
- educația preșcolară (după caz, învățământul primar);
- administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local la nivelul satelor;
- ordinea publică;
- serviciile de asistență socială cu caracter primar pentru persoane cu dizabilități;

În cazul furnizării anumitor servicii de utilități publice prin intermediul operatorilor regionali, autoritățile publice locale partajează aceste competențe cu cele regionale.

Un alt tip de competențe realizat de către autoritățile publice locale sunt cele delegate. Chiar dacă Legea nr. 435 din 28.12.2006 nu prevede acest lucru expres, în realitate, autoritățile locale îndeplinesc mai multe competențe ale statului, cum ar fi cele privind recrutarea, starea civilă, legalizarea semnăturilor, organizarea alegerilor, altele. Vom specifica dubla calitate pe care o are, în acest sens, autoritatea executivă (primarul), fiind subordonat, în cazul exercitării competențelor delegate, autorităților publice centrale de specialitate. Pe de altă parte, realizăm că, evident, competențele delegate de către stat nu sunt acoperite cu resursele financiare necesare, afectând astfel calitatea serviciilor respective, dar și autonomia locală.

În context, vom pleda privind fundamentarea legală a competențelor delegate, inclusiv prevederea resurselor necesare realizării acestora.

Pentru o activitate rațională și eficientă Administrația trebuie să însumeze anumite condiții. De rând cu crearea unui serviciu public profesionist, bazat pe principiul răspunderii manageriale și delegării efective a competențelor aceasta trebuie să dispună de mijloace materiale și resurse financiare necesare.

În atare context Carta vorbește despre dreptul colectivităților locale la resurse proprii suficiente de care ele pot dispune în mod liber în exercițiul competențelor lor și că aceste resurse trebuie să fie proporționale cu competențele stabilite de Constituție sau de lege [2, p. 4]. Anterior am relevat despre discrepanțele majore dintre prevederile Constituționale și legale în raport cu practica atestată în Republica Moldova. Prin Recomandarea 322 (2012) și Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei remarcă dezechilibrul major între competențele și responsabilitățile administrației publice locale și resursele alocate acestora [11, p. 4].

În același context, Strategia privind reforma Administrației Publice pentru anii 2016 – 2020, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016, MO, nr. 256 – 264, 12.08.2016, stipulează expres: „Cele mai importante tergiversări se atestă la implementarea bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale, fapt ce compromite întreaga reformă de descentralizare” [13, p.13].

În pofida acestor concluzii Guvernul n-a transpus adecvat prevederile Planului de acțiuni privind implementarea SND în vederea consolidării bazei de venituri locale proprii și elaborării unui sistem de granturi pentru investiții, inclusiv a unui mecanism care să încurajeze cofinanțarea locală. Dimpotrivă, pe parcursul anilor 2016 – 2017 a continuat practica viciată privind alocarea de noi competențe autorităților locale prin legislația sectorială fără a prevedea și resursele financiare necesare pentru realizarea acestora. În consecință, discrepanțele majore dintre resursele financiare ale colectivităților locale și competențele acestora au crescut și mai mult, afectând grav funcționalitatea sistemului administrației publice locale.

Pornind de la organizarea administrativă pe două niveluri a Republicii Moldova vom constata caracterul depășit al raioanelor ca unități administrativ - teritoriale de nivelul doi. Competențele raioanelor nu sunt importante în vederea furnizării serviciilor. În condițiile noului sistem al finanțelor publice locale raioanele și-au pierdut funcția de alocare a resurselor și transferurilor financiare de la stat către nivelul întâi. Funcțiile de bază ale raioanelor în etapa actuală țin de administrarea rețelei de educație, unor servicii de asistență socială și sănătate publică. În plus, aceste funcții ar putea fi mult mai eficient administrate în condițiile unei divizări administrativ - teritoriale optime. Experiența țărilor care au realizat descentralizarea, în parte experiența Poloniei și Letoniei, vin să confirme tezele respective.

Tabel										
privind dinamica cheltuielilor administrative ale APL										
pe anii 2013-2016										
										mii lei
	Executat total cheltuieli administrative									
	2013	2014	Devieri 2014/2013		2015	Devieri 2015/2014		2016	Devieri 2016/2015	
			(+/-)	%		(+/-)	%		(+/-)	%
A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Total general pe UAT	924,451.0	976,796.3	52,345.3	105.7	1,057,217.6	80,421.3	108.2	1,295,825.1	238,607.5	122.6
Total general nivelul II	382,118.1	401,968.6	19,850.5	105.2	410,228.3	8,259.7	102.1	506,426.5	96,198.2	123.4
Total general nivelul I	542,332.9	574,827.7	32,494.8	106.0	646,989.3	72,161.6	112.6	789,398.6	142,409.3	122.0

Un argument, în acest sens, sunt și cheltuielile administrative realizate de către autoritățile publice locale și cele raionale. Tabelul demonstrează clar creșterea semnificativă a costurilor de administrare la ambele niveluri și dacă costurile suportate de nivelul întâi pot fi justificate (acest nivel fiind responsabil de furnizarea serviciilor de bază), atunci creșterea generată de raioane este absolut nejustificată (pornind de la rolul neînsemnat al acestora în furnizarea serviciilor).

O primă concluzie privind resursele financiare ale colectivităților locale ține de organizarea judicioasă a sistemului administrației publice locale în condițiile descentralizării: amenajarea adecvată a teritoriului și alocarea competențelor respectând principiile subsidiarității și eficienței economice.

În condițiile Cartei, având înțelegerea posibilităților reale, dar și urmând condițiile procesului de descentralizare, problema alocării resurselor financiare trebuie conceptualizată și implementată adecvat. În acest sens, pornind de la prevederile teoretice, dar și luând în calcul experiența avansată în domeniul descentralizării, vom defini pașii necesari a fi urmați:

- evaluarea necesităților de cheltuieli în baza unor standarde de cost și calitate pe dimensiunea tipurilor mari de competențe proprii (exclusive);
- creșterea veniturilor proprii ale colectivităților locale în contextul experienței statelor descentralizate (cel puțin 40 la sută din totalul de venituri);
- dezvoltarea descentralizării fiscale: impozitul pe venit al persoanelor fizice, finanțarea investițiilor de capital, împrumuturile locale, audituri interne și externe;
- evaluarea necesităților de cheltuieli pentru exercitarea competențelor delegate de către stat;
- evaluarea necesităților de cheltuieli pentru exercitarea competențelor partajate;
- dezvoltarea descentralizării fiscale: impozitul pe venit al persoanelor fizice, finanțarea investițiilor de capital, împrumuturile locale, audituri interne și externe;

Descentralizarea presupune atribuirea colectivităților locale a calității de persoană juridică, care include deținerea de către acestea a propriului patrimoniu. Din perspectiva conceptului de autonomie locală acestea trebuie să dispună de bunuri materiale, pe care să le gestioneze potrivit intereselor proprii. Patrimoniul, care după natura acestuia trebuie să fie pe cât de posibil diversificat (terenuri, suprafețe acvatice și împădurite, porțiuni ale subsolului, altele), constituie principala sursă de venituri și fundamentul dezvoltării colectivităților locale. Urmare a reformelor realizate în cadrul statului suveran Republica Moldova, patrimoniul, aflat anterior în proprietatea exclusivă a statului, a fost redistribuit, o parte importantă revenind unităților administrativ - teritoriale [3, p. 41]. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă a dezvoltat prevederile constituționale: „(1) Autoritățile publice locale posedă un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile, și dispun liber de acesta în condițiile legii.

Planul de acțiuni privind implementarea SND pentru anii 2012 – 2018, prin obiectivul specific III prevedea finalizarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a unităților administrativ - teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat, dar și asigurarea mecanismelor de gestionare responsabilă a patrimoniului. Analiza stării de lucruri la acest capitol indică restanțe considerabile privind descentralizarea patrimonială. Astfel, Strategia 2016 – 2020 constată: „Avansarea cu modificările la sistemul finanțelor publice locale a scos în evidență restanțe la capitolul delimitarea și gestionarea patrimoniului la nivel local. Tergiversarea procesului de descentralizare patrimonială poate influența negativ responsabilitatea autorităților administrației publice locale de a genera venituri proprii și a aplica un management eficient al proprietăților din gestiune. Lipsa delimitării clare și înregistrării proprietății publice, nealocarea surselor financiare pentru executarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobile, proprietatea autorităților publice locale, diminuează baza impozabilă a instituțiilor administrației publice locale”.

Pornind de la aceste constatări, Strategia, prin obiectivul specific 6, definește direcțiile de acțiune privind asigurarea descentralizării patrimoniale pentru perioada 2019 – 2020, chiar dacă SND (P A), aprobate prin Legea nr. 68 din 05.04.2012 prevăd perioada 2016 – 2018. În plus, constatând o întârziere considerabilă la capitolul descentralizării patrimoniale, guvernarea tergiversează în continuare acest proces, amplificând disfuncțiile atestate ale sistemului administrației publice locale.

Urmare celor expuse anterior, vom reiterna necesitatea abordării adecvate a reformei de descentralizare. Or, nerespectarea principiilor (condițiilor) descentralizării va afecta funcțio-

nalitatea colectivităților locale, care nu vor avea capacitatea de a - și gestiona propriile afaceri [7, p.269]. În același context, vom evidenția necesitatea corelării procedurilor de atribuire a resurselor proprii, inclusiv a proprietății, care este una dintre principalele surse de generare a veniturilor proprii, condiție crucială în vederea dezvoltării durabile a colectivităților locale.

În concluzie, vom reitiera importanța abordării doctrinare a regimului administrativ descentralizat. Or, funcționalitatea acestuia, respectiv eficiența în furnizarea serviciilor publice locale, dar și celor delegate/ partajate este în dependență directă de respectarea principiilor fundamentale privind organizarea și funcționarea administrației publice locale. În acest sens, competențele alocate colectivităților locale trebuie să fie depline, respectiv să fie acoperite financiar, dar și să fie alocat patrimoniul necesar realizării responsabilităților ce le revin conform legii.

BIBLIOGRAFIE

1. 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.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.85, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, nr. 253 – XIV din 16.07.1997.
3. Constituția Republicii Moldova, Chișinău 2004.
- „Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova”, Conferința internațională, 2014, Chișinău.
4. Dictionaire du droit constitutionnel, SIREY, 2007.
5. Dominique Douay, Monique Jacd, Jacques Defrenne, Comunitățile locale în sistemul administrativ francez, Fundația Jean Jores”, Franța 1994.
6. Droit Administratif, Jean Rivero, Jean Waline, Dollor, 1994.
7. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, MO nr. 29 – 31, 02.03.2007 .
8. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.
9. Legea nr. 303 din 13.12.2013 privind serviciul public de apă și canalizare.
10. Planul de Acțiuni privind implementarea SND, aprobat prin Legea nr. 68 din 05.04.2012.
11. Recomandarea 322 (2012) „Democrația locală și regională în Republica Moldova a CPLRCE, Strasbourg, 20 – 22 martie 2012.
12. Strategia Națională de Descentralizare, aprobată prin Legea nr. 68 din 05.04.2012. MO.
13. Strategia privind reforma Administrației Publice pentru anii 2016 – 2020, aprobată prin HG, nr.911 din 25 iulie 2016, MO, nr.256 – 264, 12.08.2016.
14. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu, De la centralism spre descentralizare, Cartier, 1999.

EXPERIENȚA ȚĂRILOR DIN PARTENERIATUL ESTIC PRIVIND EVALUAREA PERFORMANȚELOR PROFESIONALE ALE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Ana VARZARI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The reform of public administration in the field of human resource management, in the Eastern Partnership countries, also includes the tool for assessing the professional performance of civil servants. This survey highlights the practice of the Eastern Partnership countries on the procedure for assessing the professional performance of civil servants, underlined the common and dissimilar approaches to this process.

Keywords: *civil servant, performance appraisal, eastern partnership countries.*

În scopul consolidării relațiilor de vecinătate, Uniunea Europeană (UE), în anul 2009, introduce o nouă dimensiune, cea a Parteneriatului Estic din care fac parte șase țări: Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina. Astfel, în iunie 2008, Consiliul European a solicitat Comisiei să inițieze o propunere privind un Parteneriat Estic cu scopul de a sprijini cooperarea regională. O necesitate pentru UE reprezintă fundamentarea cadrului unic de politici față de țările care au devenit noua vecinătate din partea de est a UE [12]. Prin urmare, statul de drept, democrația și prosperitatea acestor țări reprezintă, cu precădere, interesele primordiale ale UE. Însă, un stat democratic nu poate fi înființat fără o administrație publică responsabilă, atât la nivel central cât și la nivel local. În acest scop, rolul fundamental o are reforma administrației publice în consolidarea structurilor și instituțiilor democratice, în creșterea transparenței și responsabilității, precum și în sporirea eficienței și eficacității. Factorul principal în eficientizarea administrației publice și prestarea serviciilor publice calitative reprezintă resursa umană bine calificată. Dezvoltarea managementului resurselor umane în administrația publică impune necesitatea includerii dimensiunii managementului performanței. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici este instrumentul prin care pot fi motivați funcționarii publici profesioniști și, totodată, subliniază necesitatea instruirii unor funcționari publici, în sporirea competențelor sale profesionale.

Reforma administrației publice în domeniul dezvoltării managementului resurselor umane, în țările Parteneriatului Estic, cuprinde și instrumentul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici.

Procesul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici, în *Armenia*, potrivit Legii serviciului public din anul 2001, se realizează simultan cu procesul de atestare a funcționarilor publici. Atestarea funcționarilor publici este una obligatorie și se efectuează odată în trei ani, de către conducătorul direct, în două etape: atestarea documentară și interviul. Funcționarii publici supuși atestării trebuie să fie informați cel târziu cu o lună înainte de ziua desfășurării atestării. Totodată, este posibilă, la decizia conducătorului direct, desfășurarea unei atestări „extraordinare”, care poate fi realizată doar după un an de la ultima atestare obligatorie. Funcționarii publici de nivel superior sunt atestați de către o Comisie de Atestare, iar rezultatul atestării relevă doar conformitatea sau nonconformitatea cu funcția ocupată. Scopul atestării

funcționarilor publici constă în compatibilitatea cunoștințelor profesionale ale funcționarilor publici cu abilitățile acestora de lucru [1]. Nu sunt supuși atestării funcționarii publici care dețin funcția dată timp de mai puțin de trei ani, cu excepția celor care au solicitat o astfel de intenție. Reglementările privind evaluarea performanțelor funcționarilor publici au intrat în vigoare din anul 2017. Evaluarea performanțelor funcționarilor publici se desfășoară, semestrial, de către conducătorul direct, scopul evaluării fiind aprecierea rezultatului muncii și a calității sarcinilor îndeplinite. Raportul de performanță conține informații privind calitățile personale și performanța activității funcționarului public [6]. Rezultatul evaluării nu are un impact în promovarea profesională a funcționarului public sau identificarea necesității în instruirea profesională a acestora, ci doar pentru atribuirea bonusurilor la salariul funcționarilor. Însă, un funcționar public nu poate beneficia de bonus, sau chiar poate fi suspendată, pe un an, creșterea salarială, dacă rezultatul evaluării performanței acestuia, pentru ultimele două semestre, a fost mai mic decât 75 % decât indicatorii stabiliți de Guvern [11, p. 41].

În *Azerbaidjan*, performanțele profesionale ale funcționarilor publici se evaluează, începând cu anul 2014, de către șeful direct, la finele fiecărui an calendaristic și doar ale celor funcționari care au activat într-o funcție mai mult de șase luni [2]. Procedura de evaluare a performanțelor din Azerbaidjan se desfășoară, prin evaluarea obiectivelor individuale raportate la indicatorii de performanță și criteriile de evaluare, stabilite de către conducător, fiind însemnate într-un act de evaluare [11, p. 53], atribuind următoarele calificative: „perfect”, „bine”, „satisfăcător” și „nesatisfăcător”. În același timp, funcționarii publici sunt supuși unei atestări, care se realizează o dată la cinci ani de către Comisia de Atestare, compusă din reprezentanți guvernamentali, experți independenți și experți cu grad științific, evaluând competențele profesionale, standardele etice și sânguința funcționarilor publici cu una din aprecieri: „corespunde funcției ocupate”, „corespunde funcției ocupate cu rezerva îmbunătățirii muncii și îndeplinirii recomandărilor comisiei, și repetarea atestării în decurs de un an” și „nu corespunde funcției deținute”. În procesul atestării funcționarilor publici un rol esențial îl are rezultatul evaluării performanțelor profesionale. Subiecți ai atestării sunt atât funcționarii publici de conducere cât și cei de execuție. Funcționarii publici care dețin funcția mai puțin de un an, precum și funcționarii publici angajați cu perioade de probă nu trec procedura de atestare [7].

Funcționarii publici din *Republica Belarus*, până în prezent, sunt atestați de către o comisie specială și respectiv nu este implementată procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici [10]. În Republica Belarus, nu există o anumită agenție responsabilă pentru dezvoltarea și implementarea politicilor de gestionare a personalului în serviciul public. La moment, funcțiile de gestionare a serviciilor publice sunt dispersate între oficiile și agențiile guvernamentale, acestea fiind: Președintele Republicii, Parlamentul, Consiliul de Miniștri și Administrația Prezidențială [3].

În *Georgia*, sistemul de evaluare a performanțelor este bazat pe o atestare realizată o dată la trei ani. Procedura de atestare este reglementată prin Legea Serviciului Public din anul 1997 și este definită ca „evaluare a competențelor profesionale, capacităților și calităților personale și caracteristicile funcționarului public potrivit cerințelor postului care îl deține” [4]. Potrivit cadrului legislativ, atestarea nu se aplică: funcționarilor publici numiți sau aleși în funcție de Președintele, de Primul Ministru, de Parlamentul, de Președintele Parlamentului sau de o autoritate a administrației publice locale; funcționarii publici aleși în funcție de către organele reprezentative supreme ale Republicii Autonome Abhazia și Adjară și funcționarii publici angajați în serviciu pentru un anumit termen [8]. Însă, începând cu anul 2017 intră în vigoare o nouă lege a serviciului public, prin care se introduce procedura de evaluare a performanțelor profesionale, potrivit standardelor europene, totodată, fiind introdus un nou sistem de salarizare, care include un bonus salarial bazat pe rezultatele evaluării performanțelor [10].

Republica Moldova implementează procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici prin Legea nr. 158 din 04.07.2008 (în vigoare la 01.01.2009) cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și prin Hotărârea Guvernului nr. 697 din 05.08.2010, care aprobă Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici se realizează anual, de către conducătorul direct, în două etape, potrivit obiectivelor individuale stabilite în raport cu indicatorii și criteriile de performanță, cu excepția funcționarilor publici de conducere de nivel superior fiind evaluați de către o comisie de evaluare, ai cărei membri sunt numiți de Guvern. Prima etapă a evaluării constă în completarea fișei de evaluare, după care urmează interviul dintre funcționarul public evaluat și evaluatorul (conducătorul direct). În urma evaluării performanțelor profesionale, funcționarului public i se acordă unul dintre calificativele: „foarte bine”, „bine”, „satisfăcător”, „nesatisfăcător”. Subiecți ai evaluării performanțelor profesionale sunt toate categoriile de funcționari publici (funcționari publici de conducere de nivel superior, funcționari publici de conducere și funcționari publici de execuție) și doar acei funcționari care dețin funcția dată nu mai puțin de patru luni. Scopul evaluării performanțelor constă în aprecierea rezultatelor obținute de către funcționarul public și identificarea necesităților de dezvoltare profesională. Rezultatele evaluării performanțelor profesionale au impact în luarea deciziilor privind mărirea salariului, prin plăți stimulative; la conferirea unui grad de calificare superior, la promovarea într-o funcție superioară sau la destituirea din funcție [9].

În *Ucraina*, Legea serviciului public din anul 2015 impune evaluarea anuală a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici în scopul aprecierii calității sarcinilor realizate și a activităților pe care le desfășoară, având un impact în procesul de luare a deciziei în acordarea bonusurilor la salariu, planificarea carierei și identificarea necesității în dezvoltarea profesională. Performanța funcționarilor publici este evaluată în baza indicatorilor de performanță, a eficacității, a calității sarcinilor îndeplinite, a respectării regulilor de etică și a cerințelor legale în domeniul combaterii corupției, atribuind calificative de evaluare: „negativ”, „pozitiv” și „excelent”. Funcționarul public care primește o evaluare excelentă are dreptul să beneficieze de premii și de promovare semnificativă a carierei. Despre rezultatele evaluării performanțelor funcționarilor publici sunt informați în termen de trei zile calendaristice [5].

Sintetizând experiența țărilor Parteneriatului Estic privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, putem conchide că toate țările au un sistem de evaluare a performanțelor, cu excepția Republicii Belarus. Totodată, debutanți în implementarea acestei proceduri sunt țările precum Armenia și Georgia, care, începând cu anul 2017, au introdus reglementări privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici. Deși Armenia, Azerbaidjan și Georgia practică evaluarea performanțelor profesionale, în același timp, în aceste state coexistă și sistemul de atestare a funcționarilor publici, care se desfășoară o dată la trei ani (Armenia și Georgia) și o dată la cinci ani (Azerbaidjan). Comun pentru toate țările este faptul că subiecți ai evaluării performanțelor sunt funcționarii publici de toate categoriile, dar elementul eterogen, în reglementările acestor țări, constă în perioada de ocupare a funcției publice, pentru a putea fi supuși evaluării performanțelor. Astfel, dacă în Republica Moldova sunt supuși evaluării performanțelor funcționarilor publici care dețin funcția dată nu mai puțin de patru luni, atunci în Azerbaidjan trec procedura de evaluare doar funcționarii publici care dețin funcția nu mai puțin de șase luni. În același timp, se evidențiază clar abordarea unitară în care se reliefează scopul evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, ce rezidă în aprecierea rezultatului muncii și a calității sarcinilor îndeplinite, însă impactul evaluării performanțelor, stabilite de cadrul legal, are caracteristici proprii unor țări. În așa mod, Republica Moldova, Azerbaidjan și Ucraina reglementează ca rezultatele evaluării

să servească temei în luarea deciziilor privind promovarea în carieră, identificarea necesităților în dezvoltarea profesională și acordarea bonusurilor salariale, iar Armenia stabilește ca rezultatele evaluării să se reflecte doar pentru atribuirea bonusurilor la salariu. Procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici realizată în Azerbaidjan este asemănătoare practicii din Republica Moldova, aplicând acest proces în baza obiectivelor individuale, indicatorilor de performanță și criteriilor de evaluare.

În concluzie, putem menționa că Republicii Moldova îi aparține prioritatea dintre țările membre ale Parteneriatului estic, care a reglementat și a aplicat sistemul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Country Profile Armenia. [Accesat la 31.01.2018] Disponibil: http://www.regionalhub.org/wp-content/uploads/2016/04/20160401_Country_Profile_Armenia_web.pdf.
2. Country Profile Republic of Azerbaijan. [Accesat la 31.01.2018] Disponibil: http://www.regionalhub.org/wp-content/uploads/2016/08/Country-profile_Azerbaijan.pdf.
3. Country Profile Republic of Belarus. [Accesat la 31.01.2018] Disponibil: http://www.regionalhub.org/wp-content/uploads/2016/08/Country-profile_Belarus.pdf.
4. Country Profile Georgia. [Accesat 31.01.2018] Disponibil: <http://www.regionalhub.org/category/library/country-profiles#>.
5. Country Profile of Ukraine. [Accesat la 31.01.2018] Disponibil: http://www.regionalhub.org/wp-content/uploads/2016/05/Country_profile_Ukraine_FINAL_cleared.pdf.
6. Law on Civil Service of the Republic of Armenia. [Accesat la 31.01.2018] Disponibil: http://www.translation-centre.am/pdf/Translat/HH_orenk/Civil_Service/Law_Civil_Service_en.pdf.
7. Law on Civil Service of the Republic of Azerbaijan. [Accesat la 24.02.2018] Disponibil: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan039052.pdf>.
8. Law of Georgia on Civil Service. [Accesat la 24.02.2018] Disponibil: http://csb.gov.ge/uploads/Law-of-Georgia-on-Civil_Service.pdf.
9. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008. Publicat: 23.12.2008 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 (840).
10. Managementul funcționarilor publici. Cancelaria de Stat. Buletin informativ, nr. 4, 2016.
11. PARRADO S., SIGMA, Civil Service Professionalisation in Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine, 2014. [Accesat la 20.02.2018] Disponibil: <http://www.sig-maweb.org/publications/ParradoDiezS-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>.
12. Parteneriatul Estic. [Accesat la 20.02.2018] Disponibil: <http://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eastern-partnership/>.

ASPECTE TEORETICE PRIVIND TIPURILE ȘI SISTEMELE DE EVALUARE 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 evaluation types and systems of programs and projects in public administration. In this context the author tells about notions, advantages and disadvantages of different types of evaluation. Also the author explained the primordiality of the academic research in this area.

Keywords: evaluation types, evaluation systems, summative evaluation, formative evaluation, ex ante evaluation, ex-post evaluation, interim evaluation, internal evaluation, external evaluation, impact assessment.

Evaluarea proiectelor și programelor în administrația publică este o etapă specifică, extrem de utilă în planificarea și managementul proiectelor, o tehnică de cercetare și un instrument pentru realizarea politicilor publice, ce trebuie utilizat cu succes de către responsabilii de managementul instituțiilor și al organizațiilor.

Scopul unei evaluări a unui proiect sau program în administrația publică este de a sesiza și a contracara la timp efectele nedorite asupra grupurilor de oameni, comunităților și societății, precum și pentru a încuraja elementele pozitive ale programelor și proiectelor. Mai mult, scopul implicit al evaluării este de a colecta sistematic informații despre rezultate, output raportat la input și administrarea proiectelor pentru îmbunătățirea implementării și generarea unor decizii performante în viitor.

După opinia cercetătorului Dan Șandor, în lucrarea: „Analiză și cercetare în administrația publică”, editată în anul 2005, pentru un program, evaluarea implică o analiză sistematică cu scopul de a afla dacă și în ce măsură proiectele și programele au fost implementate conform intențiilor și și-au atins obiectivele” [1].

Definiția dată de cercetătorii N.C Allum, M.W. Bauer, G. Gaskell, în lucrarea: „Quality, Quantity and Knowledge interests, Avoiding confusion in Bauer and Gaskell, Qualitative research”, publicată în anul 2000, rezumă evaluarea ca un proces ce se referă la activitatea de colectare, analiză și raportare sistematică a informațiilor care pot fi utilizate pentru schimbarea atitudinilor și pentru îmbunătățirea unui proiect sau program [2].

Există numeroase criterii în funcție de care putem clasifica tipurile de evaluare, noi însă vom alege o abordare relevantă pentru proiectele și programele din administrația publică, respectiv: după scopul evaluării, după momentul de timp în care se desfășoară evaluarea, după unitatea de analiză, după poziția membrilor echipei de evaluare.

Studiile realizate de către mediul academic și practicienii internaționali din domeniu, definesc după scopul evaluării: **Evaluarea sumativă**, care analizează rezultatele la un anumit moment de la începerea programului cu scopul de a stabili performanța programului și de a estima valoarea sa și **Evaluarea formativă**, ce se face de obicei în timpul implemen-

tării, deci are un caracter intermediar cu scopul de a analiza situația și de a ușura îmbunătățirea programului. Această terminologie a fost utilizată pentru prima dată de cercetătorul Michael Scriven, ulterior fiind preluată de toate sursele relevante în domeniu. Savantul Robert Stake oferă în lucrarea, publicată în anul 2003, „Standards-Based and Responsive Evaluation” o definiție extrem de sugestivă a evaluării sumative și formative: „Când bucătarul gustă supa, este evaluare formativă, iar când oaspeții gustă supa, este evaluare sumativă” [3].

Robert Stake, evaluator de programe educaționale în Statele Unite ale Americii în perioada anilor 60-70, este unul dintre primii susținători ai metodelor calitative în evaluarea programelor sociale. Cercetătorul Stake percepe evaluarea ca serviciu și ca reflectare de valori, și recomandă evaluarea selectivă, pe care o definește ca fiind: „o abordare care sacrifică o anumită precizie a selectărilor în speranța de a crește valoarea descoperirilor pentru persoanele din afara și din interiorul programelor” [4].

Evaluarea reactivă are o serie de avantaje și dezavantaje. Printre avantaje se numără: relevarea unor variabile importante ale programului, încurajarea eforturilor de schimbare ale celor implicați într-un program, încurajarea creșterii controlului local.

Totuși, evaluarea prestabilită ar trebui preferată evaluării reactive atunci când este important să știm dacă anumite scopuri au fost atinse, dacă anumite promisiuni au fost ținute și când urmează să fie investigate ipoteze sau aspecte predeterminate, ne putem aștepta ca măsurătorile prestabilite să fie mai obiective și mai de încredere [5]. În concluzie, trebuie avute în vedere ambele tipuri de evaluare în funcție de program.

Conform cercetătorului M. Scriven în lucrarea „The transdisciplinary model of evaluation: Radical implications”, publicată în anul 2005, evaluarea reactivă are o serie de elemente comune cu evaluarea formativă, în timp ce evaluarea prestabilită se suprapune parțial evaluării sumative [6]. Puncte comune între evaluarea reactivă și evaluarea formativă sunt: flexibilitatea metodologică, preferința pentru metode calitative, concentrarea pe activități, accentul pe îmbunătățirea practicilor și realizarea de regulă pe parcursul unui program. Pe de altă parte evaluarea prestabilită și cea sumativă au în comun: preferința pentru metode cantitative, concentrarea pe obiective și pe gradul de realizare a acestora și realizarea, de obicei, la finalul unui program.

Caracterizată de cercetătorii William R. Shadish Jr., Thomas D. Cook, Laura C. Leviton, în lucrarea: „Fundamentele evaluării programelor: Teorii ale practicii”, editată în anul 1995, ca fiind „atractivă superficial” [7], distincția evaluare reactivă-evaluare prestabilită rămâne valabilă în teoria evaluării, deoarece elucidează anumite aspecte ale procesului de evaluare care, neconceptualizate rămân necercetate: importanța flexibilității metodologice, utilitatea metodelor calitative, accentul care trebuie pus și pe activități, nu numai pe obiective. Ambele tipuri de evaluare sunt considerate relevante și utile pentru sectorul public.

După momentul evaluării distingem: evaluarea ex-ante, evaluarea interim și evaluarea post sau ex-post [8].

Evaluarea ex-ante este un tip de evaluare realizat în cea dintâi etapă a ciclului unui program sau proiect, la planificare, înainte de a fi luată decizia de implementare a sa, înainte de a se manifesta presiunea termenelor limită. Evaluarea ex-ante presupune o analiză SWOT, în cadrul căreia vor fi luate în considerare caracteristicile definitorii ale localității, regiunii, statului în care se implementează proiectul, o analiză a nevoilor și anumite simulări ale efectelor socioeconomice.

Evaluarea ex-ante a programului ajută la determinarea criteriilor de selecție a proiectelor și la selectarea proiectelor care urmează a fi finanțate. În cazul Republicii Moldova trebuie acordată o atenție specifică respectării regulamentelor și standardelor Uniunii Eu-

ropene, pentru a facilita procesul de integrare în comunitate și pentru a atrage un număr mai mare de proiecte și programe.

Evaluarea interim se realizează în cea de-a doua etapă a ciclului unui proiect sau program, adică în timpul implementării. Scopul acestei evaluări este îmbunătățirea designului și a procesului de implementare a unui proiect sau program. De asemenea în cursul evaluării interim trebuie sesizată orice deviere de la normele impuse de donatori în furnizarea de bunuri și servicii. Evaluarea interim utilizează informațiile obținute în urma monitorizării și în urma evaluării ex-ante.

Evaluarea ex-post vizează analiza întregului program în principal din perspectiva rezultatelor comparate cu obiectivele inițiale cât și din perspectiva impactului pe care îl are.

Scopul evaluării ex-post este multiplu: cuantificarea rezultatelor și efectelor intenționate sau nu ale unui program, analiza calitativă și cantitativă a performanțelor, însușirea unor lecții pentru îmbunătățirea managementului unor programe viitoare, compararea performanțelor programului evaluat cu performanțele altor programe similare.

După poziția membrilor echipei de evaluare există două tipuri esențiale de evaluare, evaluarea internă și evaluarea externă.

Evaluarea internă este tipul de evaluare realizat de personalul specializat din cadrul instituției care implementează programul. De regulă, instituția implementatoare are personalul calificat și datele necesare pentru realizarea evaluării. Totuși, în Republica Moldova, mai ales în administrația publică nu se beneficiază de o capacitate internă de evaluare, deși sunt specialiști pe diferite sectoare relevante pentru proiectele ce trebuie evaluate. Există însă posibilitatea de apelare la serviciile unor evaluatori profesioniști din afara instituției, și care nu ar avea vreo tangență cu proiectul în derulare ce urmează a fi evaluat.

Scopul evaluării interne este furnizarea unei analize din perspectiva implementatorului care are acces la date mai ușor decât orice alt actor implicat. Prin urmare acest tip de evaluare este extrem de bogat în date, iar raportul de evaluare este unul foarte explicit și explicativ.

Drept dezavantaje ale evaluării interne concluzionăm, lipsa unor expertize sectoriale și lipsa independenței, sau mai bine zis subiectivismul atribuit.

Evaluarea externă reprezintă evaluarea realizată de către evaluatori independenți, de regulă din afara instituției sau organizației care implementează programul sau care se numără printre actorii care participă la realizarea programului. Avantajele principale ale acestui tip de evaluare sunt independența și potențialul unei game largi de expertiză. Dezavantajele acestui tip de evaluare sunt posibilele presiuni care pot limita independența, faptul că nu ajută la dezvoltarea capacității interne de evaluare și costurile ridicate pe care le presupune.

Alături de tipurile de evaluare amintite anterior, în literatura de specialitate sunt menționate și o serie de alte tipuri de evaluare, printre care evaluarea participativă și evaluarea bazată pe teorie.

În **evaluarea participativă**, perspectiva evaluatorului este pe poziție de egalitate cu perspectivele actorilor implicați în program. Intenția este de a avea un proces de evaluare cu concluzii și recomandări relevante și utile pentru proiectele viitoare ale actorilor implicați. Acest tip de evaluare se potrivește atât cu evaluarea sumativă cât și cu cea formativă. Implicarea tuturor participanților pe poziții de egalitate aduce de obicei un plus semnificativ de informație în procesul de evaluare. Evaluarea participativă este adesea prezentată ca un tip modern de evaluare și este prezentată în opoziție cu evaluarea tradițională [9].

Evaluarea bazată pe teorie aplicată de anumiți cercetători în domeniul abuzului de substanțe care creează dependență [10] sau în evaluarea inițiativelor comunitare compre-

hensive [11]. Acest tip de evaluare se caracterizează prin faptul că nu permite realizarea unor analize statistice ale datelor obținute, de cele mai multe ori datorită diversității acestora.

Evaluarea bazată pe teorie pornește de la premisa că orice program de intervenție socială are la bază o teorie despre cum funcționează un anumit proces, în ce condiții va atinge eficiența și eficacitatea maximă [12].

De asemenea dorim să menționăm și **evaluarea impactului**, care rămâne a fi poate cel mai important tip de evaluare, și care măsoară pe de o parte efectele nete ale intervenției, iar pe de altă parte se cuantifică efectele programului sau proiectului pe termen mediu și lung. Evaluarea impactului poate fi extrem de utilă pentru îmbunătățirea designului proiectelor actuale și viitoare, pentru fundamentarea deciziilor privind continuarea sau stoparea anumitor inițiative, dar și pentru dezvoltarea administrației publice autohtone.

Când vine vorba de sisteme de evaluare, studiile realizate de către mediul academic și practicienii internaționali din domeniu, vorbesc despre **evaluarea centralizată** și **evaluarea descentralizată**. Problematika sistemului de evaluare în cadrul administrației publice, se reduce la dilema care este nivelul optim de centralizare sau descentralizare în activitatea de evaluare a programelor. Ca și în cazul serviciilor publice, există avantaje și dezavantaje, fie că se optează pentru centralizare, fie că se alege descentralizarea ca model de organizare a sistemului de evaluare a programelor.

O centralizare excesivă imprimă lipsă de flexibilitate și induce lipsa discreției administrative, descentralizarea poate atrage după sine lipsa coerenței, utilizarea deficitară a metodologiei, sau subiectivismul intenționat. Din acest motiv se optează de cele mai multe ori pentru o soluție intermediară de combinare a acestor două sisteme. O atenție deosebită trebuie acordată nevoilor fiecărui domeniu de activitate.

Chiar dacă inițial dezvoltarea unui sistem de evaluare este legată de un anumit minister, ulterior, trebuie analizată nevoia de evaluare și la nivelul celorlalte ministere. Mai mult, deși o atenție deosebită va fi acordată evaluării programelor cu finanțare de la donatorii străini prin intermediul organizațiilor internaționale sau a organizațiilor nonguvernamentale, nu trebuie ignorate și programele finanțate din surse interne. Sistemul de evaluare va câștiga astfel în complexitate. Activitatea de evaluare printr-un sistem centralizat poate fi organizată și coordonată de către o Unitate de Evaluare a Ministerului Finanțelor. În acest interval se va asigura o concentrare a eforturilor de evaluare pe programele operaționale. Se concentrează o abordare consecventă și se semnalează costuri reduse. Un alt avantaj al sistemului centralizat de evaluare este faptul că Unitatea de Evaluare e exterioară Autorității de Management care implementează programul operațional respectiv. Modelul descentralizat la rândul său reprezintă responsabilitatea fiecărei Autorități de Management responsabile cu un Program Operațional. Și această abordare are o serie de avantaje: permite Autorităților de Management să conceapă evaluările conform propriilor nevoi, iar acestea pot apela la Unitatea Centrală de Evaluare pentru expertiză tehnică. Pentru administrația publică din Republica Moldova, în calitate de recomandare propunem o combinare chibzuită a celor două sisteme de evaluare.

BIBLIOGRAFIE

1. Șandor Sorin Dan, 2005, *Analiză și Cercetare în Administrația Publică*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, p.73.
2. Allum N.C, Bauer M.W., Gaskell G. ,2000, *Quality, Quantity and Knowledge interests, Avoiding confusion in Bauer and Gaskell, Qualitative research*, London, Sage.
3. Stake Roberte, 2003, *Standards Based and Responsive Evaluation*, p. 52

4. Stake, Roberte E, 1999, Program evaluation, particularly responsive evaluation în W.B. Dockrell&D. Hamilton (Eds.) Rethinking educational research (pp72-87). London: Hodder and Stoughton.
5. Shadish, William R. JR., Thomas D. Cook, Laura C. Leviton, 1999, Fundamentele evaluării programelor: Teorii ale practicii , FIMAN, p. 283.
6. Scriven, M., 2005, The transdisciplinary model of evaluation: Radical implications. Paper presented at the meeting of the American Evaluation Association/Canadian Evaluation Society, Toronto, Canada.
7. Shadish, William R. Jr., Thomas D. Cook, Laura C. Leviton ,1995,Fundamentele evaluării programelor: Teorii ale practicii, SAGE Publications, Inc., p. 317.
8. Tavistock Institute et al, 2003, The Evaluation of Socio-Economic Development: The GUIDE.
9. Șandor Sorin Dan,2005, Analiză și cercetare în administrația publică, Accent, p. 81.
10. Chen H. T., 1990, Theory-driven evaluation. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
11. Weiss, Carol Hirschon, 1995, "Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families." în James P. Connell, Anne C. Kubish, Lisbeth B. Schorr and Carol H. Weiss (eds.) New Approaches to Evaluating Community Initiatives. Vol.1: Concepts, Methods, and Contexts. Washington, D.C.: The Aspen Institute.
12. Schorr And Kubisch, 1995, New approaches to evaluating community initiatives. Washington DC: The Aspen Institute .

EVOLUȚIA INSTITUȚIEI CONTROLULUI ÎN SISTEMUL ACTUAL AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Ana ANTOCI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the article, the author analyzes the forms and institutions that exercise control over the local public administration. Exercising control over local government, ensuring legality, order and respect for rights, for good functioning. The state performs its functions through the specialized public authorities, in case of non-observance of some principles, some measures are in force, in order to remove them.

Keywords: administrative control, local public administration, institutions.

În literatura de specialitate, administrația publică locală este înțeleasă ca o formă specifică de putere publică prin care se contribuie la materializarea voinței generale în formele stabilite de Constituție și legi, însă care nu poate substitui puterea de stat.

Administrația publică locală este o structură care permite colectivităților locale să-și rezolve treburile publice locale prin autorități administrative proprii, sub controlul autorităților centrale. Puterea statului nu trebuie să intervină decât acolo unde societatea în ansamblu ori la diferite niveluri nu-și poate satisface diversele sale cerințe.

În sursa bibliografică controlul este activitatea de verificare a conformității acțiunii organelor administrației publice locale cu reglementările juridice în vigoare. Controlul este un element destul de complex și important asupra modului de realizare a actului de conducere a tuturor subsistemelor integrante structurii globale a administrației în stat [1, p. 63].

Constituția Republicii Moldova, conform art. 107, prevede că Guvernul, autoritățile administrației publice centrale au atribuții constituționale de exercitare a conducerii și efectuării controlului în diverse domenii ale economiei și sferei sociale. Controlul administrativ are ca obiective respectarea legii în activitatea autorităților administrației publice, verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii, constatarea rezultatelor pozitive și abaterilor de la normele prescrise, precum și stabilirea măsurilor pentru înlăturarea deficiențelor evidențiate.

Evoluția instituției controlului administrativ a fost marcată de desfășurarea evenimentelor din întregul areal politic. Instituțiile ce execută controlul se împart în trei categorii, și anume: autoritățile publice, organizațiile nonguvernamentale și cetățenii [2, p. 68].

Autoritățile publice realizează, potrivit prevederilor Constituției, ale actelor normative, controlul prin autoritățile care exercită puterea legislativă (Parlamentul), prin autoritățile care exercită puterea executivă (Guvernul, ministerele și celelalte organe centrale de specialitate ale administrației publice, inclusiv inspecțiile centrale de control specializat ale statului), serviciile descentralizate ale acestor autorități, prefecții, primarii și consiliile locale, precum și prin autoritățile publice care exercită puterea judecătorească.

Controlul exercitat de autoritățile publice este deosebit de important, determinat fiind de sarcinile multiple și complexe ce revin acestora în buna funcționare a mecanismului socioeconomic. Fiecare autoritate publică ce exercită controlul constituie o verigă în mecanismul statal, cu destinație funcțională bine precizată de lege, limitată prin conținutul activității

controlate și de formele specifice de realizare a controlului. Guvernul, prin atribuțiile sale, are dreptul să vegheze respectarea legislației în activitatea administrației publice locale, să conducă serviciile publice desconcentrate.

Organizațiile nonguvernamentale, persoanele juridice legal constituite, în virtutea dreptului de asociere prevăzute de art. 37 din Constituție, prin libera voință a cetățenilor cu scopul apărării unor drepturi și libertăți, se pot adresa pentru apărarea acestora justiției (art. 21 din Constituție) sau oricărei alte autorități publice (art. 247(2) din Constituție), exercitând în acest fel un control indirect asupra administrației publice [3, p. 100].

Cetățenii se pot adresa justiției, în nume propriu, pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor lor legitime, precum și oricărei alte autorități prin petiții, pentru a determina corectarea eventualelor acte administrative abuzive.

Cea mai frecventă formă de control este controlul intern, care se realizează la nivelul fiecărei autorități publice în mod foarte variat. Acestea sunt: autocontrolul care reprezintă controlul asupra activității proprii, fiind importantă, deoarece abaterea poate fi corectată imediat. Conducătorii tuturor direcțiilor, birourilor, serviciilor, secțiilor, sectoarelor, oficiilor, ai tuturor compartimentelor de specialitate controlează executarea deciziilor administrative.

Reieșind din forma autocontrolului putem utiliza următoarele metode de control, pentru cel care este controlat sunt:

- control planificat sau neplanificat (inopinat);
- control parțial (tematic) și control de fond (exhaustiv);
- control la fața locului sau control din acte administrative.

Pentru agentul de control sunt:

- control unilateral sau control în contradictoriu.
- control liber sau control pe bază de plan tematic;
- control individual sau control colegial.

În rezultatul acestui control se elaborează un proces-verbal sau notă de constatare. Controlul privește o anumită temă și se execută la mai multe unități din subordine [4, p. 509].

Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală la capitolul IX, art. 67-70 prevede subiecții controlului administrativ și anume faptul că Cancelaria de Stat este responsabilă de organizarea controlului administrativ al legalității activității autorităților administrației publice locale, exercitat de structurile proprii sau prin intermediul oficiilor teritoriale din subordine.

Ideea esențială a administrației este cea de organizare, adică o organizare ierarhică, unde organul care ordonă sau organizează este superior organelor care execută [5, p. 210].

Rolul controlului este de a preveni erorile în aplicarea deciziei, de a le înlătura când acestea există, de a asigura îmbunătățirea permanentă a activității, pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale într-o etapă dată.

În administrația publică, obiectul controlului îl constituie acțiunile și inacțiunile autorității administrației publice sau ale funcționarilor săi, felul în care aceștia și-au exercitat atribuțiile cu care au fost investiți.

Controlul asupra administrației publice permite verificarea măsurii în care activitatea administrativă corespunde normelor fundamentale stabilite de puterea politică.

Cercetătorul I. Creangă determină, în lucrarea „Curs de drept administrativ”, categoriile de organe abilitate cu drept de control:

Parlamentul execută controlul parlamentar asupra Executivului; instanțele judecătorești - pe calea contenciosului administrativ; Curtea Constituțională - controlul

constituționalității actelor Guvernului și șefului statului; Guvernul – controlul prin intermediul ministerelor și al altor organe specializate; referitor la controlul specializat evidențiem Curtea de Conturi, ministerele, departamentele și firmele de audit. Aceste organe exercită sistematic controlul asupra respectării legislației, legalității și eficacității utilizării resurselor bugetare, ținerii corecte a evidenței contabile [6, p. 252].

În opinia expertului în domeniu C. Manda, controlul este activitatea ce se desfășoară regulat, în cadrul structurii generale a administrației publice, ca o componentă fundamentală a mecanismului administrativ, având ca scop asigurarea conformității conduitei administrative cu comandamentele statale, prevăzute de lege, realizându-se unitatea de scop și acțiune în administrația publică.

Conform opiniei cercetătorului M. Diaconu, domeniile, formele și instituțiile ce exercită controlul, sunt:

- controlul financiar - responsabili pentru exercitarea acestuia fiind controlorii financiari;
- controlul extern în activitatea de revizie financiară este realizat de două entități: Curtea de Conturi și Serviciul control financiar și revizie, ca organ de control de stat;
- controlul de supraveghere generală a administrației publice, exercitat de către Guvern;
- controlul ierarhic exercitat de către ministere, autorități administrative centrale;
- controlul specializat – prin intermediul inspectoratelor, al comisiilor și consiliilor guvernamentale, realizat în diverse sectoare de activitate: financiar, sanitar, protecția muncii, comerț;
- controlul sanitar efectuat de serviciile și subdiviziunile organului central de specialitate din medicină (Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale);
- controlul veterinar efectuat de către organele centrale de specialitate ale administrației publice în domeniul medicinei veterinare;
- controlul vamal realizat de către organele vamale;
- controlul financiar-fiscal realizat de către organele centrale de specialitate ale administrației publice din domeniu și de subdiviziunile teritoriale ale acestora (Ministerul Finanțelor);
- controlul ecologic efectuat de organele centrale de specialitate ale administrației publice (Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului), prin subdiviziunile acestora (Inspectoratul Ecologic de Stat) și prin organizațiile neguvernamentale;
- controlul antiincendiar realizat de către serviciile de pompieri de toate nivelurile (Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale al Ministerului Afacerilor Interne) [7, p. 367].

În concluzie, putem menționa că instituțiile controlului au evoluat în direcția cerințelor Uniunii Europene, cu scopul de a orienta și îndruma corect activitatea organelor administrației publice în realizarea executării conforme a legii.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.
2. Manda C. Știința administrației. Curs universitar. București, 2008.
3. Bădescu M. Fundamente ale administrației publice contemporane. Volumul II. SI-TECM, p. 68-72.
4. Rață S. Aspecte ale controlului administrativ al activității administrației publice în Republica Moldova. Chișinău, 2016.
5. Alexandru I. Administrația publică, Ediția a II-a Lumina Lex, 2001.
6. Orlov M. Drept administrativ. Chișinău, 2005.

7. Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău, 2003.
8. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Chișinău, 2013.
9. Alexandru I. Administrația publică: teorie, realități, perspective. Ed. Lumina Lex. București, 1999.
10. Vida I. Puterea executivă - administrația publică. București, 1994.
11. Caracuian V. Controlul exercitat asupra activității administrației publice. Materialele Conferinței USM, Chișinău, 2010.
12. Alexandru I. Tratat de administrație publică, București, Universul Juridic, 2008.
13. Rața S. Aspecte ale controlului administrativ al activității administrației publice în Republica Moldova, p.101-109, Chișinău, Revista de istorie și politică, 2012, p.101-109.
14. Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău, 2017.
- Antoci A. Aspecte bibliografice privind controlul în administrația publică, p. 149-152.

EVOLUȚIA IMPLEMENTĂRII REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ÎN SISTEMUL EDUCAȚIONAL

Leonid BOAGHI,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article presents an evolution of central public administration reform in the education sector and elucidates a series of issues and causes that generate these issues within the educational system that have not yet been resolved. Presenting and implementing the solutions in relation to the effects but not solving the causes that will generate them will make the Moldovan education system unattractive and will inevitably lead to the decrease of the quality of the studies, the decrease of the number of graduates, the migration of the teachers, the optimization of the educational institutions, etc. The Republic of Moldova does not even enter in the Top 50 the best educational systems in the world, an indicator demonstrating that in this chapter we have to work hard and education reforms must be correlated with the main strategies of the country.

Keywords: reforms, central public administration, educational system.

Ca autoritate a administrației publice centrale, Ministerul Educației pe perioada desfășurării reformelor de către Guvern a înregistrat unele rezultate. Pe perioada implementării RAPC, autoritatea a cunoscut o evoluție cu schimbări interne frecvente. La momentul aprobării Strategiei RAPC în 2005, autoritatea publică centrală încorporează Ministerul Educației, Tineretului și Sportului, menținându-și această structură un an în Guvernul Tarlev 2. Domeniul cultură și turism era gestionat de o altă autoritate a APC și anume de Ministerul culturii și turismului. În anul 2006, prin HG 1034 din 06.09 cu privire la aprobarea structurii [1] Ministerul Educației, Tineretului și Sportului este divizat în Ministerul Educației și Tineretului și Agenția Sportului [2] creată prin HG nr. 1156 din 11.10.2006 cu privire la aprobarea structurii aparatului central al Agenției Sportului, ca autorități administrative centrale distincte. De asemenea în 2006 a mai fost operate modificări în structura instituțională a ME. Prin HG Nr. 373 din 12.04.2006 a fost reorganizat, prin transformare, Centrul Noilor Tehnologii Informaționale în Centrul Tehnologii Informaționale și Comunicaționale în Educație, în calitate de persoană juridică subordonată Ministerului Educației, iar prin HG Nr. 1469 din 25 decembrie a fost creată Agenția de Asigurare a Calității [3].

Ulterior, în 2008, în cadrul Guvernului Greceanii 1, prin HG nr. 976 din 12.08.2008 [4], iarăși este modificată structura ME. Referitor la celelalte două autorități, acestea și-au păstrat structura similară în ambele trei guverne (Tarlev 2, Greceanii 1 și 2) până la alegerile din aprilie 2009. La nivel de structură și organizare internă autoritatea publică Ministerul Educației, Tineretului și Sportului din 2005 avea un număr de 91 unități și era constituită din 27 subdiviziuni. După aprobarea noii structuri în 2006, Ministerul Educației și Tineretului avea un număr de 57 unități, fiind constituit din 11 subdiviziuni, iar Agenția Sportului avea un număr de 18 unități, fiind constituit din 4 subdiviziuni. În Guvernul Greceanii 1 și 2, noua structură era compusă din 14 subdiviziuni cu un fond anual de retribuire a muncii conform legislației în vigoare de 56 de unități. Astfel la capitolul restructurare instituțională internă pe parcursul anilor 2005-2008 nu putem afirma că rezultatele au fost benefice pentru sectorul dat, ba din contra sensul și direcția reformei trebuiau să tindă spre o fuziune a domeniilor educație, cer-

cetare, cultură, tineret și sport, toate acestea având o platformă comună, fiind necesar și un cadru legal comun și politici de stimulare pentru tineret. Toate aceste modificări n-au făcut decât să influențeze negativ procesul decizional din sistemul de învățământ, aducând un prejudiciu acestui domeniu strategic.

La capitolul proces decizional pe perioada anilor 2006 – 2008 s-au realizat mai multe acțiuni, iar principalele au fost:

- Concepția sistemului informațional-educational din 2007. S-a creat în conformitate cu Programul prezidențial „SALT” [5], și a avut drept scop sporirea calității educației [6].

- Strategia națională și Planul de acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007-2012 din 2007 [7].

- Strategia națională privind acțiunile comunitare pentru susținerea copiilor aflați în dificultate pe anii 2007-2009 din 2007 [8].

- Planul de Dezvoltare Instituțională (PDI) al Ministerului Educației și Tineretului, 2009-2011 din 2008. Adoptat prin hotărârea Colegiului Ministerului Educației și Tineretului nr. 2.3 din 14.07.2008 [9].

- Strategia de optimizare a rețelei instituțiilor de învățământ secundar general (2008-2015) din 2008 [10]. Pentru prioritatea actuală a sistemului educațional din Republica Moldova a fost elaborat și un plan [11].

Mai apoi, după alegerile din 2009 și schimbarea unghiului de vedere asupra RAPC, realizarea politicii statului în domeniul educației iarăși este divizată în mai multe autorități. Astfel de data aceasta educația este separată definitiv de celelalte subcomponente ale sale. Prin HG nr. 653 din 06.11.2009 au fost aprobate Regulamentul, structura și efectivul-limită ale aparatului central al Ministerului Educației, o singură autoritate responsabilă de domeniul dat. Astfel, de tineret și sport a fost responsabilizat Ministerul Tineretului și Sportului, creat prin HG nr. 766 din 26.11.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Tineretului și Sportului, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia, prin absorbția Agenției Sportului. Ministerul Culturii și Turismului a fost de asemenea separat în două, prin crearea Ministerului Culturii – HG nr. 696 din 19.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Culturii, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia și crearea Agenției turismului – HG nr. 851 din 21.12.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Turismului, a structurii și efectivului-limită ale acesteia. Odată cu schimbarea unghiului de vedere asupra RAPC după anul 2009, nu a însemnat și schimbarea unghiului de vedere asupra sectorului educațional. Abia în anul 2016 în cadrul guvernului Filip s-a discutat oportunitatea fuziunii acestor structuri în una singură [12], ceea ce evident va duce la economii și optimizare, dar totodată va asigura și un proces decizional rapid sub autoritatea unui singur manager.

După cum am menționat anterior Strategia RAPC după anul 2009 nu mai era un document strategic, fiind depășită din punct de vedere al conținutului. Însă reforma în APC se desfășura în conformitate cu programele și planurile de activitate ale Guvernului și ale altor documente relevante. Ținând cont de situația demografică din țară, o parte din soluțiile guvernului se axau pe optimizare pe toate domeniile, ceea ce de fapt însemna doar soluționarea efectelor de scurtă durată și a cauzelor generatoare de efecte. Astfel prin HG nr. 790 din 01.12.2009 pentru aprobarea Programului de stabilizare și relansare economică a Republicii Moldova pe anii 2009-2011 drept unele din priorități erau: stabilizarea și optimizarea finanțelor publice, relansarea activității economice, asigurarea unei protecții sociale eficiente și juste. La capitolul I - optimizarea finanțelor publice, obiectivul 2 - reducerea cheltuielilor neprioritare și redirectionarea cheltuielilor publice pentru obținerea unei eficiențe sporite și

pentru diminuarea deficitului bugetar, activități pe termen mediu (2010-2011) în domeniul educației erau: accelerarea procesului de optimizare a rețelei școlare și eliberarea resurselor pentru îmbunătățirea calității educației, optimizarea numărului mediu de unități de personal nondidactic în raport cu numărul de norme didactice în vederea asigurării eficienței și calității sistemului educațional (nu mai mult de 25% în mediul urban și 35% în mediul rural, micșorarea cu 20% a plafonului de bursieri în instituțiile de învățământ superior (ciclul II) (de la 70% la 50%), optimizarea rețelei instituțiilor de învățământ secundar profesional și mediu de specialitate etc. [13]. Toate acestea erau soluții pe termen mediu pentru efectele create de colapsul demografic, pe când în realitate politica guvernului și accentele principalele trebuiau să fie orientate spre promovarea politicilor de susținere demografică, creștere a natalității, stopare a migrației etc., aspecte pe care le-am descris și relatat în articolele de la conferințele internaționale din cadrul Academiei de Administrare Publică [14]. În acest context, practic în toate politicile promovate de ME, un rol foarte mare era acordat procesului de optimizare a cheltuielilor și resurselor. Pentru anul 2010, la capitolul proces decizional am avut:

- Concepția modernizării sistemului de învățământ din Republica Moldova din 2010. Aprobata prin Hotărârea Colegiului ME nr. 2.2 din 09 martie 2010 [15]. Concepția prevedea modernizarea sistemului de învățământ în contextul politicii naționale externe de integrare europeană și aderare la Procesul de la Bologna, însă în final proiectul n-a fost supus votului în Parlament.

- Strategia consolidată de dezvoltare a învățământului pentru anii 2011-2015 [16] și Planul consolidat de acțiuni pentru sectorul educației (2011-2015) din 2010 [17]. Adoptată prin ordinul ministrului educației nr. 849 din 29 noiembrie 2010, această strategie a constituit o completare la Strategia „Educație pentru toți” din 2003 [18].

În anul 2011, reforma APC a continuat în conformitate cu Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011-2014 și Hotărârea Guvernului nr. 179 din 23 martie 2011 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014”. Astfel prin HG nr. 585 din 8 august 2012 *au fost efectuate reformări* prin excluderea Contabilității centralizate din autoritățile subordonate ME și introducerea acestor atribuții în aparatul central al ministerului și modificată structura și stabilit efectivul-limită al aparatului central în număr de 90 unități (majorat cu 29 unități). La capitolul proces decizional s-a realizat:

- Planul național de acțiuni pentru implementarea reformei structurale în educație din 2011. Prezentul plan avea ca obiective – educație de calitate, optimizarea rețelei instituțiilor de învățământ, crearea școlilor de circumscripție, optimizarea numărului de clase etc. Prin optimizarea a 200 clase se făceau economii de 18 000.0 mii lei, a 532 clase – economii de 48 000.0 mii lei și a 312 clase – economii de 28 000.0 mii lei; prin optimizarea a 221 instituții se fac economii de 75 000.0 mii lei [19]. Aplicarea formulei de finanțare per elev a lovit dur în instituțiile de învățământ, făcându-le pe acestea să concureze între ele, după cunoscuta experiență a României [20], astfel diferențiind educația în diferite nivele de calitate oferite de acestea.

- Programul de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pentru anii 2011-2020 din 2011 [21].

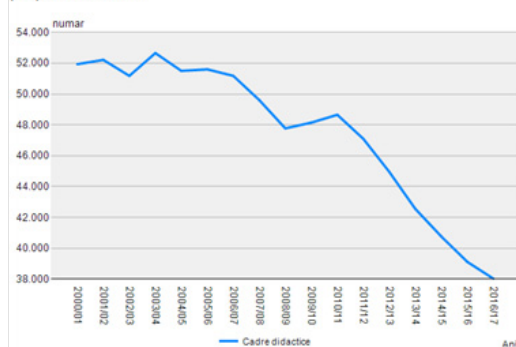
- Programul de Dezvoltare Strategică al Ministerului Educației pentru anii 2012-2014 din 2011. Aprobata prin hotărârea Colegiului ME nr. 3.1 din 23. 12.2011 [22].

Pentru anul 2012/2013 reforma APC a continuat în conformitate cu HG nr. 289 din 7 mai 2012 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015”. Astfel în luna august 2012 prin HG 585, se modifică HG nr. 653 din 6 noiembrie 2009, fiind stabilit și un efectiv-limită al aparatului central al Ministerului Educației în număr de 98 unități, plus 9 unități adăugător și un număr de 17 subdiviziuni. Totodată, în conformitate cu strategia de

incluziune socială a persoanelor cu dizabilități (2010–2013) aprobată în anul 2010, prin HG nr. 732 din 16.09.2013 a fost creată instituția publică Centrul Republican de Asistență Psihopedagogică, subordonat Ministerului Educației.

Ca documente de politici aprobate în perioada dată a fost Strategia de dezvoltare a învățământului vocațional/tehnic și Planul de acțiuni pentru implementare pe anii 2013-2020 din 2013[23].

Instituii de învățământ pe Indicatori, Tipul instituțiilor, Forme de proprietate și Ani



Chiar dacă în 2013 a fost publicat raportul final privind implementarea reformei administrației publice centrale în Republica Moldova, în cadrul ME reformele au continuat atât pe segmentul dezvoltare instituțională, cât și pe cel de elaborare a politicilor. În pofida tuturor politicilor și reformelor promovate de Ministerul Educației, din anii '90 până în prezent politica educațională încă n-a rezolvat problemele cele mai stringente în sectorul său. Conform datelor BNS, migrația cadrelor didactice din sistem este continuă, numărul acestora scăzând de la an la an

(Figura 1). De asemenea această scădere se mai datorează și optimizării numărului de instituții și migrației elevilor /studenților care la fel sunt în cădere liberă.

Evident că rezultatele oricărei politici se vor revedea în timp, însă rezultatele politicii educaționale până în prezent încă n-au adus rezultatul scontat. Desigur că și celelalte politici ale statului precum cea economică, demografică, ocupațională, socială, culturală, au avut un impact negativ asupra politicii educaționale, acestea nefiind corelate între ele, sau în anumite sectoare lipsă în general a oricărei activități din partea guvernului până spre sfârșitul anilor 2010. Scăderea în general a numărului de absolvenți nu se datorează numai pregătirii insuficiente a acestora, dar și datorită migrației familiilor, iar ca soluție a primelor două cauze intervine optimizarea instituțiilor de învățământ în sensul reducerii numărului acestora și scăderii numărului de cadre didactice. De asemenea un factor care a contribuit la migrația cadrelor didactice din sistem a fost și este și până în prezent sistemul neatractiv de salarizare, fiind unul din cele mai mici salarii pe țară.

În acest context pentru perioada 2014/2015 Ministerul Educației și-a plănuțit reforme foarte ambițioase pentru realizare. În 2015 a fost confirmată continuitatea Proiectului "Reforma Învățământului în Moldova (PRIM)" [24], axată pe trei componente: îmbunătățirea calității educației, optimizarea sectorului educațional, consolidarea capacităților Ministerului Educației pentru monitorizarea reformei. Totodată, după mai multe proiecte elaborate și prezentate spre dezbateri publice, pe data de 17 iulie 2014 Parlamentul a aprobat și Codul Educație [25], stabilind cadrul juridic al raporturilor privind proiectarea, organizarea, funcționarea și dezvoltarea sistemului de educație din Republica Moldova. De asemenea în 2014 spre sfârșit de an a fost aprobat un document strategic - Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”, prin HG nr. 944 din 14.11.2014 [26].

La capitolul reorganizare instituțională, în conformitate cu Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate s-a realizat:

- crearea Inspectoratului Școlar Național în subordinea Ministerului Educației (HG 898 din 27.10.2014 cu privire la Inspectoratul Școlar Național);
- reorganizarea prin transformare a Agenției de Asigurare a Calității în Agenția Nați-

onală pentru Curriculum și Evaluare, autoritate administrativă subordonată Ministerului Educației, prin HG nr. 72 din 10.03.2015 [27];

- reorganizarea Centrului Național de Educație prin Artă prin absorbția Muzeului Pedagogic Republican (HG nr. 149 din 06.04.2015);

- în scopul executării prevederilor alin. (12), art. 115 din Codul educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014 s-a creat Agenția Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, prin HG nr. 191 din 22.04.2015 [28].

Rezultatele principale privind elaborarea politicilor au fost: Strategia sectorială de cheltuieli în domeniul educației 2016-2018, iar pentru executarea art. 10, art. 32 și 139 lit. c) din Codul educației au fost aprobate HG nr. 904 din 31.12.2015 cu privire la aprobarea Programului național pentru îmbunătățirea calității învățării limbii române în instituțiile de învățământ general cu instruire în limbile minorităților naționale (2016-2020) și HG nr. 858 din 17.12.2015 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2015-2017 pentru implementarea Programului de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pentru anii 2011-2020.

În concluzie pe perioada implementării RAPC și perioada de după finisarea acesteia, în domeniul educațional s-au realizat reforme care au avut atât impact pozitiv cât și negativ, sistemul aflându-se în reformă continuă. De asemenea s-a îmbunătățit situația și la capitolul transparența în procesul decizional, fiind consultate peste 230 proiecte din 2012 până în prezent. Pentru consolidarea sectorului dat este nevoie de conlucrări mai strânsă între ministerele de resort care au impact asupra politicii educaționale. Totodată este nevoie și de mai multe resurse atât financiare, cât și materiale, pentru a investi în sistemul educațional și al face competitiv în raport cu sistemele educaționale ale secolului al XXI-lea. Ca recomandări propunem promovarea intensivă a unei ample politici demografice și ocupaționale, care să atingă toate sferele vieții și toate categoriile de persoane; reformarea învățământului preuniversitar; reformarea sistemului de învățământ pedagogic, modificarea grilei de salarizare a cadrelor didactice, stoparea exodului intelectual din Republica Moldova etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului nr. 1034 din 06.09.2006 cu privire la aprobarea structurii Ministerului Educației și Tineretului // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 142145 din 08.09.2006.

2. Hotărârea Guvernului nr. 1156 din 11.10.2006 cu privire la aprobarea structurii aparatului central al Agenției Sportului // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 164-167 din 20.10.2006.

3. Hotărârea Guvernului nr. 1469 din 25.12.2006 cu privire la crearea Agenției de Asigurare a Calității // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 199-202 29.12.2006.

4. Hotărârea Guvernului nr. 976 din 12.08.2008 cu privire la aprobarea Regulamentului, structurii și efectivului - limită ale aparatului central al Ministerului Educației și Tineretului // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 154 156 din 15.08.2008.

5. Hotărârea Guvernului nr. 1424 din 22.12.2004 cu privire la realizarea Programului prezidențial „SALT” // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 242-245 din 31.12.2004.

6. Hotărârea Guvernului nr. 270 din 13.04.2007 cu privire la aprobarea Concepției sistemului informațional educațional // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 051 din 13.04.2007.

7. Hotărârea Guvernului nr. 784 din 09.07.2007 pentru aprobarea Strategiei naționale și a Planului de acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007-2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-106 din 20.07.2007.

8. Hotărârea Guvernului nr. 954 din 20.08.2007 cu privire la aprobarea Strategiei na-

ționale privind acțiunile comunitare pentru susținerea copiilor aflați în dificultate pe anii 2007-2009// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 989 din 24.08.2007.

9. Planul de Dezvoltare Instituțională (PDI) al Ministerului Educației și Tineretului// [http://nou.edu.md/files/unsorted/3.%20Planul%20de%20Dezvoltare%20Institutionala%20\(PDI\)%20al%20Ministerului%20Educatiei%20si%20Tineretului,%202009-2011.doc](http://nou.edu.md/files/unsorted/3.%20Planul%20de%20Dezvoltare%20Institutionala%20(PDI)%20al%20Ministerului%20Educatiei%20si%20Tineretului,%202009-2011.doc)

10. Strategia Cu privire la optimizarea rețelei instituțiilor de învățământ din raionul Ci-mișlia pentru anii 2011 -2013 // http://raioncimisia.md/index.php/Sedintele-CR/Sedinta-din-29.09.2011/anexa-la-decizia_09-13.doc/download.html.

11. Notă informativă cu privire la pilotarea programului de acțiuni al „Strategiei de optimizare a rețelei instituțiilor de învățământ secundar general din Republica Moldova”// <http://www.mtcrs.md/crriscani/Docum/Strategiei%20de%20optimizare%20a%20retelei%20institutiilor%20de%20invatamint.htm>.

12. Calmîc dezvăluie elemente ale reformei anunțate de Filip. Ce ministere ar putea fi comasate și câte instituții de control vom avea // http://www.realitatea.md/calmic-dezvaluie-elemente-ale-reformei-anun-ate-de-filip-ce-ministere-ar-putea-fi-comasate-i-cate-institu-ii-de-control-vom-avea-video_38450.html.

13. Hotărârea Guvernului nr. 790 din 01.12.2009 pentru aprobarea Programului de stabilizare și relansare economică a Republicii Moldova pe anii 2009-2011 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 174-176 din 04.12.2009.

14. Boaghi L. – Evoluția politicii educaționale a Republicii Moldova; Boaghi L. – Securitatea demografică – premisă fundamentală a securității naționale. Materialele conferinței științifico-practice internaționale”, 2016.

15. Ministerul Educației vrea să modernizeze sistemul de învățământ// <http://www.tim-pul.md/articol/ministerul-educatiei-vrea-sa-modernizeze-sistemul-de-invatamnt-7187.html>.

16. Strategia consolidată de dezvoltare a învățământului pentru anii 2011-2015// <http://nou.edu.md/files/unsorted/Strategia%20consolidata%20de%20dezvoltare%20a%20invatamintului%20pentru%20anii%202011-2015.pdf>.

17. Planul consolidat de acțiuni pentru sectorul educației (2011-2015)// <http://nou.edu.md/files/unsorted/Planul%20consolidat%20de%20actiuni%20pentru%20sectorul%20educatiei%20%282011-2015%29.pdf>.

18. Informație obținută din cadrul Ministerului Educației.

19. Hotărârea Guvernului nr. 484 din 05.07.2011 cu privire la Planul național de acțiuni pentru implementarea reformei structurale în educație // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 113 din 12.07.2011.

20. Începe bătălia pentru elevi: Legea finanțării per capita bagă școlile în faliment // <http://www.ziaruldebacau.ro/2010/02/04/incepe-batalia-pe-elevi-legea-finantarii-per-capita-baga-scolile-in-faliment.html>.

21. Hotărârea Guvernului nr. 523 din 11.07.2011 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pentru anii 2011-2020// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 114-116 din 15.07.2011.

22. Programul de Dezvoltare Strategică al Ministerului Educației pentru anii 2012-2014// <http://www.edu.md/file/docs/File/Programul%20de%20Dezvoltare%20Strategica%20al%20ME,%202012-2014.pdf>.

23. Hotărârea Guvernului nr. 97 din 01.02.2013 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a învățământului vocațional/tehnic pe anii 2013-2020// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-35 din 15.02.2013.

24. Reforma învățământului continuă! // <http://www.edu.gov.md/ro/content/reforma-invatamantului-continua>

25. Legea privind Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014 // Monitorul Oficial al Republicii Moldov nr. 319-324 din 24.10.2014.

26. Hotărârea Guvernului nr. 944 din 14.11.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020” // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 345-351 din 21.11.2014.

27. Hotărârea Guvernului nr. 72 din 10.03.2015 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Curriculum și Evaluare, structurii și efectivului-limită ale acesteia // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-66 13.03.2015.

28. Hotărârea Guvernului nr. 191 din 22.04.2015 cu privire la Agenția Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 98-101 24.04.2015n

AUTONOMIA LOCALĂ – PRINCIPIU FUNDAMENTAL AL PROCESULUI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ LA NIVEL LOCAL

Anastasia ȘTEFANIȚA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The local autonomy is a key-principle of the modern and democratic administrative systems. The importance of the local autonomy is linked to the local communities precedes in relation with the central level. The local autonomy is an international and European recognised principle. It is strongly linked to decentralisation and subsidiarity principles. Local autonomy is not only a right but it also supposes good capacities, high responsibilities and good resource management. In the Republic of Moldova as in cases of the most of European countries, Constitution and the legal framework recognize the local autonomy as a basic principle. Deficiencies are registered in application of the local autonomy principle and its realization.

Keywords: local autonomy, administrative decentralisation, local public authorities.

Introducere

Scopul articolului este de a analiza și a pune în discuție importanța autonomiei locale ca principiu fundamental al procesului de administrare publică la nivel local. Cercetarea are la bază metoda analitică, deducția, analiza bibliografică, dar și studiul cadrului normativ-legislativ național al Republicii Moldova.

Organizarea locală a comunităților umane precedă formarea și activitatea structurilor centrale, inclusiv a celor de administrație publică. Este bine cunoscut faptul că organizarea grupurilor de oameni a stat la baza formării localităților și a determinat stilul și modul de administrare a statelor, în general. Din aceleași considerente, sistemele administrative sunt diverse și se caracterizează prin dimensiuni specifice. Principiile în baza cărora se stabilesc regulile de formare și activitate a autorităților publice administrative sunt influențate atât de contextul socioistoric local cât și de evoluția mediului extern. Astăzi vorbim despre sisteme administrative centralizate și descentralizate. Această categorisire are la bază gradul de autonomie a comunităților locale, care determină întregul sistem administrativ.

Complementar tradițiilor cultural-istorice, procesele integraționiste și tendințele de modernizare a societăților sunt factorii care stabilesc și precizează un șir de principii de administrare. Autonomia locală este unul dintre principiile cele mai durabile în timp, dar și una dintre cele mai moderne cerințe ale Uniunii Europene (în procesul de aderare), organizațiilor internaționale (în contextul drepturilor omului și a comunităților).

Noțiunea și conceptul de autonomie locală

În linii generale, conceptul de autonomie locală reprezintă dreptul unei regiuni de a se administra singură. Noțiunea de autonomie a apărut în contextul problemelor organizării administrative, ca principiu indisolubil legat de sistemul de descentralizare administrativă. Autonomia locală se caracterizează prin recunoașterea de către constituțiile statelor democratice a puterilor largi ale unităților teritoriale: regiune, provincie, județ, oraș, comună care

sunt conduse de grupuri alese prin votul tuturor cetățenilor, indiferent de naționalitate, nivel de cultură, etnie sau limbă. Aceste autorități locale sunt unități politice ale rezidenților care se află în limitele lor teritoriale. [10, p.7]

De cele mai multe ori, autonomia locală este definită și analizată în context sau în raport cu principiul descentralizării administrative. Cele două noțiuni sunt strâns legate, chiar dacă autonomia locală este cea care precedă, așa cum scrie și Anibal Teodorescu „ideea de autonomie locală implică descentralizarea administrativă, autonomia este un drept și un sistem descentralizat presupune autonomie” [14, p. 286]. Pe de altă parte, Ioan Vida consideră că autonomia locală este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative. [15, p. 53]

Principiul autonomiei locale dă dimensiune și sens descentralizării administrative, făcând posibilă stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale și organelor de conducere ale acestora, în raport cu administrația centrală. [8, p. 74]

Fiind un drept, autonomia locală devine o garanție a colectivităților locale. Așa cum drepturile au limite legale, autonomia locală presupune mai mult decât un drept – reprezintă asumarea de responsabilitate și deținerea capacităților de exercitare a acestui drept. Pe lângă drepturi, responsabilități și capacități, autonomia locală implică deținerea și buna gestionare a resurselor locale în procesul de satisfacere a necesităților comunității locale.

În același context, principiul autonomiei locale presupune o delegare a competențelor către autoritățile locale numai de ordin administrativ, nu și legislativ, astfel încât autoritățile administrative teritoriale „nu pot recurge la modificarea structurii administrative stabilite prin lege și nici nu pot crea alte autorități administrative”. [12, p. 138]

Autonomia locală are caracter exclusiv administrativ și exclude existența unor raporturi de subordonare față de alte autorități publice de nivel local, regional sau central.

Caracterul fundamental al autonomiei locale

Însemnătatea principiului de autonomie locală se explică prin consfințirea în diverse documente de importanță internațională, europeană, în constituțiile statelor democratice, dar mai ales prin aplicabilitatea și rolul în exercitarea practică a atribuțiilor autorităților publice locale. În literatură, principiul autonomiei locale este numit și „principiu de administrație utilă”. [11, p.121]

Autonomia locală este concepută în context european ca un element component al “principiilor democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului European”, care prin reglementarea ei legală și aplicarea ei concretă, face posibilă descentralizarea puterii. Conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei Europene pentru Autonomie Locală [2], semnată în 1985 la Strasbourg (în vigoare de la 1 septembrie 1988) și redactată din inițiativa Conferinței Permanente a Puterilor Locale și Regionale din Europa. Articolul 3 al Cartei definește în felul următor conceptul de autonomie locală: “Prin autonomie locală înțelegem dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale să reglementeze și să administreze, în cadrul legii, pe propria lor răspundere și în interesul populației respective, o parte importantă a treburilor publice. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membri aleși prin sufragiu liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de organe executive responsabile față de ei”.

Nici Republica Moldova nu este o excepție de la recunoașterea principiului autonomiei locale ca unul fundamental în procesul de administrare publică. Semnarea de către Republica Moldova la 2 mai 1996 a Cartei Europene: *Exercițiu autonom al puterii locale*, intrată în vigoare la 2 februarie 1998 a contribuit, într-o anumită măsură, la ajustarea legislației naționale din domeniul administrației publice la unele rigori europene prin preluarea conceptului de autonomie locală, a principiilor administrației publice locale, cerințelor față de statutul

aleșilor locali, implementarea formelor moderne de control administrativ, modalităților de asociere ale colectivităților locale și altele [13, p.6].

Constituția Republicii Moldova [1] stipulează foarte clar la art. 109 (Principiile de bază ale administrării publice locale): "Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit". Este evidentă valoarea deosebită recunoscută de legiuitor și mai mult decât atât "autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă".

Consacrarea autonomiei locale în Constituție nu face altceva decât să dea consistență acestui principiu, legând legiuitorul în unele cazuri fundamentale. Astfel, colectivitățile teritoriale locale sunt apărute în fața oricărui tip de abuz din partea autorităților statului, în acțiunea acestora de a suprima sau limita acțiunea. Prin aceasta statul își ia un angajament față de colectivitățile locale, de a nu afecta sau influența această autonomie locală, care a fost garantată de acesta, un angajament irevocabil luat la un nivel foarte înalt.

Cadrul legal național vine în suportul argumentării și explicării principiului autonomiei locale. Astfel, Legea privind descentralizarea administrativă definește autonomia locală ca fiind "dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice"[3]. În Republica Moldova, conform Legii privind administrația publică locală, "autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat" [4].

Mai mult decât atât, prin Strategia privind Reforma Administrației Publice pentru anii 2016-2020 se recunoaște și se accentuează importanța autonomiei locale în corelare cu alte două principii de bază: descentralizarea și subsidiaritatea. "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" [6].

Însă din perspectiva practică, același document strategic atrage atenția că activitățile realizate în perioada 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale constituie mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare [6]. În același context, un alt document strategic relevant în domeniu - Strategia națională de descentralizare pentru anii 2012-2018, accentuează faptul că, de jure, autoritățile publice locale din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, de facto, aceasta este limitată, parțial din cauza ingerinței autorităților centrale în activitatea lor cotidiană, parțial din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesității, a căror lipsă este însoțită și de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată, și parțial din cauza unei capacități instituționale și administrative insuficiente. [5]

Prin urmare, consacrarea legală a principiului fundamental nu este suficientă pentru realizarea unei democrații veritabile. Eforturile practice și reformele coerente sunt, în realitate, cele care măsoară nivelul de eficiență și aplicabilitatea autonomiei locale. Sinergia documentelor de politici este absolut indispensabilă pentru respectarea și aplicarea principiului de autonomie locală.

Așa cum se menționa mai sus, autonomia locală presupune inclusiv gestionarea eficientă a resurselor, dar și crearea condițiilor de a dispune de resursele necesare. Astfel, cele două documente la nivel internațional ("Declarația cu privire la autonomia locală", Rio de Janeiro, 1985 [7]) și european (Carta Europeană) la compartimentele despre resursele colectivităților locale fac referire la dreptul autorităților locale, în cadrul politicii economice naționale, la resursele proprii suficiente, de care ele pot dispune în mod liber în exercitarea competențelor lor, distincte de cele ale altor eșaloane administrative. În același sens, în contextul Republicii Moldova, situația actuală în sistemul administrației publice locale impune noi domenii de intervenție și activități pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prestate la nivel local. Modificările esențiale se referă la creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, care va favoriza autonomia locală și furnizarea eficientă a serviciilor publice [6]. Autonomia serviciilor poate consta în lărgirea extremă a descentralizării, dar ea poate exista fără să fie precedată de o centralizare și, prin urmare, fără să necesite descentralizarea [8, p.74].

Datorită proceselor integraționiste autonomia locală capătă dimensiuni extinse. Iar, dovedind faptul că principiul autonomiei locale este unul fundamental în cadrul democrației locale este dată de lărgirea cadrului de manifestare a acestui principiu de la nivel local la cel regional, al statelor, precum și tendințele de extindere a aplicabilității autonomiei locale pe scară continentală [9, p.95].

Concluzii. Autonomia locală rămâne a fi un principiu fundamental de administrare publică la nivel local. Acest principiu este analizat în raport cu nivelul central, așa cum gradul de autonomie locală este cel care determină tipul sistemului administrativ (centralizat sau descentralizat). Fiecare dintre principiile moderne de administrație publică, fie că este vorba de principiul subsidiarității, a descentralizării, a deconcentrării, sau a asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate etc., fac trimitere și sunt relaționate cu principiul de autonomie locală.

Autonomia locală este și trebuie analizată ca o componentă principală a democrației, pentru că reprezintă o contrapondere la conducerea centralizată. În țările democratice, printre care și Republica Moldova, principiul autonomiei locale se bucură de consfințire constituțională și un cadru legal care reglementează protecția legală a autonomiei locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1: 27.08.1994.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale (STE. 122 – 1985), Strasbourg, 15 octombrie 1985.
3. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31: 02.03.2007.
4. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35: 09.03.2007.
5. Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148: 13.07.2012.
6. Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016 privind "Strategia privind Reforma Administrației Publice pentru anii 2016-2020". Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264: 12.08.2016.
7. Declarația cu privire la autonomia locală, Rio de Janeiro, 1985.

8. Bantuș-Gurduza, Natalia. Conceptul de autonomie locală în context european. În Revista „Administrarea Publică”, nr. 3, 2016. p.74-79.
9. Manda, Corneliu. Dreptul colectivităților locale. Editura Lumina Lex, București, 2005, 436 p.
10. Pașcaneanu, Tudor. Repere privind conceptul de autonomie locală. În “Revista de Științe Juridice”, 2015, Supplement, Vol. 30, p. 222-228.
11. Popa, E. Autonomia locală în România. București: ALL BECK, 1999, 214 p.
12. Preda, Mircea. Drept administrativ. Partea generală. editura Lumina Lex, București, 2004, 383 p.
13. Sîmboteanu, Aurel. Dimensiunile succesiunii Reformei Administrației Publice din perspectiva prevederilor Programului de Activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. În “Teoria și Practica Administrării Publice” - Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2016, Chișinău, 2016. p. 5-12.
14. Teodorescu, Anibal. Tratat de drept administrativ, vol. I, ediția a 2-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929, p. 286, citat de Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, ediția a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 450, nota de subsol nr. 3.
15. Vida, Ioan. Administrația publică și autonomia locală. În „Dreptul”, nr. 10-11/1994, p. 51-53.

INIȚIATIVE DE MODERNIZARE A SERVICIILOR PUBLICE PRESTATE DE AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE

Ion POPOVICI,
doctorand,

Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The modernization of public services aims at putting into practice the commitment of central and local public administrations to ensure good governance by guaranteeing the right of every person to enjoy impartial and equitable treatment within his / reasonable by public authorities, both central and local, by offering quality, operative, accessible, transparent and cost-effective public services for as many people as possible with the continuous improvement of their quality and accessibility, depending on the interests of the citizens.

Keywords: public administration, strategy, public services, reform, local authorities, challenges.

Problema modernizării serviciilor publice este prioritară pe agenda publică, fiind și una dintre componentele-cheie ale Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Potrivit Strategiei, modernizarea serviciilor publice are drept scop transpunerea în practică a angajamentului administrațiilor publice centrale și locale de a asigura o bună guvernare, prin garantarea dreptului oricărei persoane de a beneficia, în ceea ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea autorităților publice atât centrale, cât și locale, prin oferirea serviciilor publice calitative, operative, accesibile, transparente și eficiente din punctul de vedere al costului pentru un număr cât mai mare de persoane cu îmbunătățirea în mod continuu a calității și accesibilității acestora, în funcție de interesele cetățenilor și mediului de afaceri [1].

Procesul de modernizare a serviciilor publice gestionat defectuos poate conduce la o gamă largă de eșecuri: atât „erori prin omisiune”, atunci când statul nu reușește să facă ceva care ar îmbunătăți performanța economică/administrativă și „erori de acțiune”, atunci când statul face lucruri care duc la înrăutățirea performanței economice [2, p. 20]. Asemenea erori nu doar împiedică procesul modernizării serviciilor publice, care ar putea duce la o ofertă de servicii mai eficiente și echitabile, dar și are efecte negative privind credibilitatea autorităților locale.

Adoptarea și implementarea Strategiei privind reforma administrației publice a fost precedată de o grupă de inițiative de modernizare a serviciilor publice, care se realizează la nivelul unor autorități publice locale. Astfel, în cadrul proiectului Programului de asistență al SUA „Suport pentru reforma sistemului autorităților publice locale și întăririi guvernării locale în Moldova” se prevede activitatea de îmbunătățire a organizării și asigurării serviciilor publice acordate de către autoritățile publice locale prin implementarea unui proces de planificare, evaluare a rezultatelor și calității mai dezvoltat, precum și prin dezvoltarea centrelor de servicii după principiul de „ghișeu unic”. Această inițiativă cuprinde toate cele 32 de autorități publice locale de nivelul II, municipiul Comrat și U.T.A. Găgăuzia.

Inițiativele de modernizare a serviciilor publice acordate de către autoritățile publice locale sunt prevăzute și în cadrul Strategiei de descentralizare, implementarea căreia este sprijinită printr-un proiect al Programului ONU de dezvoltare. În cadrul acestui proiect este

prevăzută și sporirea capacităților autorităților publice locale pentru eficientizarea managementului serviciilor publice, sporind accesibilitatea acestora pentru populație, calitatea și facilitând integrarea socială. Programul prevede și inițiativele de consolidare administrativă prin modernizarea mecanismelor de finanțare, fapt ce reprezintă, în general, una dintre premisele esențiale pentru reformarea serviciilor publice și crearea rețelei de centre universale de prestare a serviciilor publice în conformitate cu principiul de „ghișeu unic”. Totuși principala concluzie a analizei experienței acumulate de implementare a reformei este, că reforma serviciilor publice se desfășoară fără a fi definită o abordare comună, un cadru normativ adecvat și un mecanism de coordonare bine definit.

Considerăm că pentru a soluționa problemele existente este necesară o abordare unificată și coordonată a implementării reformei serviciilor publice. Aici avem în vedere elaborarea cadrului legislativ al reformei serviciilor publice – Legea cu privire la serviciile publice și actele normative secundare, precum și aprobarea metodologiei de reinginerie a serviciilor și metodologiei de stabilire a tarifelor, crearea mecanismelor de coordonare necesare.

Conform Cartei Europene a Autonomiei Locale, adoptate la Strasbourg în anul 1985, descentralizarea serviciilor publice se manifestă prin deplasarea serviciilor publice de la centru către comunitățile locale. Descentralizarea asigură cadrul necesar asigurării de servicii publice conform cerințelor cetățenilor și generează libertatea locală care are ca rezultat dezvoltarea colectivității locale. Autoritățile publice locale sunt puse în fața unor responsabilități noi cărora sunt obligate să le facă față, astfel administrația publică locală trebuie să răspundă solicitărilor venite din partea cetățenilor săi în vederea asigurării bunăstării sociale a acestora [4].

Cetățenii unei colectivități se află în relații cu autoritățile administrației publice, deoarece calitatea de cetățean scoate în evidență competența autorităților administrației publice în satisfacerea intereselor acestora. Relațiile ce se stabilesc între autoritățile administrației publice și cetățeni pot fi: relații de cooperare (colaborare), relații de utilizare a serviciilor publice (decii de prestații din partea administrației către cetățeni), relații de autoritate (sau de subordonare a cetățenilor organelor administrației publice). Este important ca cetățenii să fie implicați în gestionarea serviciilor publice. Acest aspect poate fi realizat prin intermediul următoarelor modalități:

- dreptul cetățenilor de a fi informați;
- democrația reprezentativă;
- participarea prealabilă la procesul de decizie;
- participarea la gestionarea serviciilor publice;
- preluarea gestiunii;
- gestionarea plângerilor și reclamațiilor.

Întâi de toate, cetățenilor trebuie să li se ofere acces la beneficiile oferite de un serviciu. Oferta de servicii trebuie să fie cât mai larg posibilă, pentru a stabili măsuri pentru suveranitatea consumatorului, și ei au nevoie de cât mai multe informații, atât pentru a le permite să facă alegeri raționale, cât și pentru a le utiliza la maximum în căutările lor. De asemenea, ei au nevoie de mijloace pentru a transmite reclamațiile, nemulțumirile lor, când lucrurile merg prost, și pentru a primi corecțiile adecvate. În final, ei au nevoie de anumite mijloace ca să se asigure că interesele lor sunt reprezentate corect în fața celor care iau decizii ce le afectează bunăstarea lor.

Astfel, autoritățile administrației publice locale sunt obligate să asigure binele general al colectivităților pe care le reprezintă, în acest sens ele pot decide asupra modalității de organizare și gestionare a serviciilor publice pe care trebuie să le asigure, indiferent dacă serviciul public este încredințat unei persoane publice sau private. Nevoile cetățenilor sunt diverse și în continuă schimbare în funcție de dezvoltarea societății și de gradul de cultură în continuă

creștere al cetățenilor. Progresul tehnic determină noi trebuințe ale cetățenilor, nevoi pe care serviciile publice trebuie să le satisfacă.

Serviciile furnizate de autoritățile locale cetățenilor săi trebuie să fie bazate pe principii de egalitate, imparțialitate, continuitate, transparență, consultare. Îmbunătățirea calității serviciilor publice oferite trebuie să reprezinte pentru autoritățile locale o politică permanentă. Pentru a asigura servicii publice performante administrațiile publice locale trebuie să identifice mecanismele prin care serviciile publice să funcționeze pe criterii de utilizare optimă a resurselor umane și materiale comparativ cu rezultatele urmărite. Puterea comunităților locale rezultă din efortul colectiv al sectorului public, sectorului privat și al societății civile.

Odată cu evoluția societății, în majoritatea statelor, serviciile publice au „coborât” de la nivelul central la cel local, iar ulterior au „ieșit” și în afara sistemului administrației publice, în legătură cu implicarea tot mai largă a sectorului privat în activitatea de prestare a serviciilor publice. Totuși administrația publică a menținut mereu dreptul exclusiv de înființare a serviciilor publice, delegând altor subiecți doar prerogativa de gestiune.

Reingineria serviciilor publice este astăzi una dintre cele mai urgente priorități de pe agenda guvernului, dar, totodată, și o provocare majoră, care necesită regândirea și transformarea modelelor tradiționale de activitate ale autorităților și instituțiilor publice [1]. Sistemul de instituții publice organizat pe verticală, care activează în limitele stricte ale competențelor stabilite pe cale normativă, urmează a fi restructurat într-un sistem unic, în care se vor anula barierele instituționale, se vor dezvolta legăturile orizontale și instrumentele de cooperare, care asigură organizarea eficientă a serviciilor publice pentru cetățeni și întreprinzători și utilizarea economă a resurselor administrației publice centrale și locale. Aceasta se impune atât de dezvoltarea rapidă a inovațiilor tehnologice, cât și de exigențele crescânde ale societății. În proiectul de modernizare a serviciilor publice, elaborat de Comisia Europeană, se menționează: „Cetățenii de azi își cunosc drepturile tot mai bine, dețin mai multe informații despre serviciile publice, și, prin urmare, au așteptări și cerințe mai mari față de nivelul calității serviciilor” [3, p. 65].

Guvernul Republicii Moldova a susținut recent, în ianuarie 2018, ratificarea Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare în vederea realizării proiectului „Modernizarea serviciilor guvernamentale”, în valoare de circa 15 milioane USD, semnat la Chișinău la 28 noiembrie 2017. La fel, a fost aprobat și Acordul de împrumut dintre țara noastră și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru realizarea aceluiași proiect, în valoare de \$ 5 milioane. Contribuția Guvernului în acest proiect este în sumă de \$ 2,43 milioane, iar scopul constă în reingineria și digitalizarea serviciilor publice, dezvoltarea infrastructurii serviciilor electronice guvernamentale și extinderea punctelor de acces la serviciile guvernamentale. Aceste împrumuturi vor susține implementarea acțiunilor prevăzute în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021 și Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării e-Transformare [5]. Acțiunile ce vor fi implementate vizează:

- *reingineria proceselor operaționale de prestare a serviciilor publice;*
- *gestiunea și coordonarea reformei de modernizare a serviciilor publice;*
- *extinderea punctelor de acces la serviciile publice prestate de autoritățile administrației publice centrale și entitățile din subordinea acestora;*
- *consolidarea infrastructurii serviciilor electronice guvernamentale;*
- *standardizarea managementului IT;*
- *securitatea cibernetică și confidențialitatea informației;*

- consolidarea capacităților și instruirea resurselor umane;
- reingineria a cel puțin 21 de servicii publice de impact major;
- pilotarea și extinderea la scară națională a Centrelor unificate de prestări servicii;
- digitalizarea a, cel puțin, 15 servicii publice care au trecut procesul de reinginerie;
- consolidarea cadrului tehnologic de e-Guvernare prin dezvoltarea componentelor noi.

Proiectul „Modernizarea serviciilor guvernamentale” urmează a fi implementat până la mijlocul anului 2023, iar termenul de valabilitate a acordurilor este de 20 de ani de la data semnării acestora.

În concluzie, ținem să subliniem faptul că inițiativele de modernizare a serviciilor publice prestate de autoritățile publice locale urmează să se concentreze pe aspecte-cheie, precum calitatea serviciilor, accesibilitatea informației cu privire la servicii, timpul necesar pentru a obține un anumit serviciu, asigurarea posibilității de a alege canalele de acordare a serviciului pentru beneficiari, respectarea ordinii de drept în procesul de acordare a serviciilor, costuri rezonabile pentru cetățeni și mediul de afaceri, cultura de deservire, infrastructura care să asigure acordarea serviciilor, eficiența din punct de vedere economic a organizării serviciilor.

BIBLIOGRAFIE

1. 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.
2. Krueger Ann, Eșecurile guvernării în procesul de dezvoltare. În: Journal of Economic Perspectives, 1990, 4 (3), p. 9-23.
3. Voinea Gh., Rusu E. *Teorema descentralizării și impactul ei asupra bunăstării unităților administrativ-teritoriale*. În: Analele Științifice ale Universității „Al. I. Cuza” din Iași, tomul LII/LIII, Științe economice, 2005/2006, p. 61-77.
4. Legea Republicii Moldova 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. <https://monitorul.fisc.md/mic/pavel-filip-depunem-efort-i-suflet-in-modernizarea-serviciilor-guvernamentale.html>, accesat la 3.04.2018.

EFECTELE DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE ASUPRA POLITICILOR DE PATRIMONIU CULTURAL

Vasile COMENDANT,
doctorand, Academia Administrare Publică

SUMMARY

This study focuses on administrative decentralization processes from the perspective of cultural heritage policies implementation. It examines public authorities' competences in the context of administrative decentralization, necessary resources, and cultural policies effects on citizens of administrative territorial units.

The investigation reveals that cultural policies implemented as consequence of administrative decentralization reduce cultural development disparities between urban and rural environments, develop contemporary art as means of national culture promotion and affirmation, restore cultural infrastructure of the country, and allow local public authorities to promote national culture values as part of the European cultural heritage.

The study analyzes the activity of public services for implementation of national cultural heritage policies. The variety of public services and their efficiency improvement is linked to quality management in the administrative decentralization process, in which they represent a definitive principle in the organization of local public administration system.

Keywords: administrative decentralization, cultural policies, cultural heritage, public administration, public services.

Descentralizarea administrativă reprezintă trecerea de la sistemul administrativ centralizat, condus de autoritățile publice centrale, la un sistem administrativ dirijat de persoanele alese din cadrul unității administrativ-teritoriale. Prin aceasta, statul delegă autorităților locale autonomia de a-și soluționa problemele, nu prin intermediul funcționarilor numiți de la centru, dar de sine stătător, de persoanele alese de comunitatea locală. Întregul proces al descentralizării tinde spre creșterea capacității de administrare a localităților prin crearea unui mecanism de administrare eficient și performant.

Totodată, centralizarea și descentralizarea nu se elimină reciproc. Păstrarea unui echilibru între centralizare și descentralizare este foarte important pentru funcționarea eficientă a guvernului. Nu toate problemele pot fi gestionate și susținute financiar într-un mod descentralizat.

În Republica Moldova toate măsurile care sunt întreprinse în procesul de descentralizare administrativă sunt înglobate în Strategia Națională de Descentralizare [2]. Scopul strategiei este asigurarea unei administrații publice locale care să funcționeze autonom și în baza principiilor democratice, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, inclusiv și pentru grupurile social-vulnerabile ale populației. Scopul descentralizării este oferirea unor servicii publice cât mai bune, la un preț redus sau cel puțin accesibil pentru beneficiari, concomitent cu modernizarea structurilor care furnizează aceste servicii.

Descentralizarea face parte din reforma administrației publice și reprezintă un obiectiv important în cadrul tuturor sectoarelor administrației publice. În literatura de specialitate descentralizarea administrativă mai este denumită și competența delegată a autorităților publice [1].

Procesul descentralizării administrative presupune atribuirea autorităților locale a unor largi competențe decizionale, organizaționale și financiare. Competența *decizională* presupune atribuirea autorităților publice locale a dreptului de a elabora politici publice în domeniile de interes ale localității, inclusiv politici culturale sau de patrimoniu cultural, acte normative, regulamente privind modul de funcționare a serviciilor publice, implicarea publicului în chestiuni ce țin de drepturile asupra patrimoniului cultural etc. La nivel *organizațional* autoritățile sunt lăsate să-și dezvolte un sistem de management al proprietăților (fiscal, cultural, imobiliar, edilitar etc.). Prin autonomia *financiară* se stabilește structura taxelor și impozitelor locale privind proprietățile, procedurilor de evaluare a proprietăților și colectare a veniturilor generate de aceste proprietăți, de serviciile publice etc. Astfel, asigurarea accesului populației la produsele culturale naționale se face prin eficientizarea politicilor bugetare și fiscale, iar misiunea esențială a descentralizării este creșterea capacității administrative a ambelor nivele ale administrației publice locale.

Bineînțeles, de rând cu acele componente mai sus menționate, din acest proces nu poate fi neglijată componenta *umană*, care presupune plasarea persoanelor competente în domeniile de interes ale administrației publice locale care să gestioneze profesionist politicile publice. În cadrul realizării politicilor de patrimoniu cultural, resursa umană de comun cu cea financiară sunt necesare pentru implementarea politicilor ce țin de restaurarea clădirilor, monumentelor istorice cu valoare de patrimoniu cultural național, conservarea și protejarea siteurilor arheologice etc. Pentru ca acest lucru să se poată realiza, unitatea administrativ - teritorială trebuie să dispună de *capital istoric*, care să fie documentat și să se încadreze în rigorile patrimoniului cultural național. Doar având componentele menționate, autoritățile pot realiza politicile culturale în cadrul unui proces de descentralizare administrativă.

Unul dintre obiectivele de bază ale statului este de a proteja patrimoniul cultural național și specificul localităților întru realizarea politicilor culturale. În prezent încă se mai atestă o criză a administrației culturale la toate nivelurile, iar Ministerul Educației, Culturii și Cercetării de multe ori „nu are resursele necesare pentru a absorbi ideile care vin din afară, nu are nici capacități pentru a se reforma din interior” [5, p. 34]. Or, procesul de descentralizare culturală permite autorităților centrale să vegheze dacă interesele locale nu contravin intereselor generale a statului și că autoritățile locale depun toate eforturile pentru a satisface la nivelul cel mai înalt și în condițiile cele mai bune nevoile culturale locale. Aplicarea politicilor culturale în cadrul descentralizării administrative permite reconstruirea în primul rând a patrimoniului cultural imobil de către specialiștii selectați de autoritățile locale, care să dețină licențe în domeniu, să cunoască mediul, tradițiile, problemele, manifestă interes și pot veni cu idei sau soluții pentru revitalizarea patrimoniului cultural.

În alt context, descentralizarea patrimoniului cultural național constituie un punct de pornire a operațiunilor de management al acestuia și ajută la dezvoltarea economică a comunității. În acest sens este necesar ca obiectivele de patrimoniu cultural să fie înscrise (documentate, pașaportizate, expertizate) în registrele de stat (așa ca: Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat sau altele), să fie evaluate costurile și veniturile obținute din vizitarea sau valorificarea monumentelor (obiectelor) de patrimoniu cultural, iar fondurile locale și internaționale să fie gestionate de funcționari în mod corect și transparent. Factorii decizionali se fac responsabili de aprecierea stării reale, de moment, a obiectivului de patrimoniu cultural (*evaluează valoarea materială, nivelul de degradare ș. a.*), determină care-s perspectivele de restabilire a formei sale originale conform documentelor din posesie, a fotografiilor etc. Prin urmare, într-o administrare descentralizată, succesul procesului de descentralizare depinde în mare parte de nivelul de pregătire al funcționarilor, atât la nivel local, cât și central.

La fel ca și alte probleme, pe parcurs, subiectul culturii și al patrimoniului național cultu-

ral a fost semnalat de mai mulți experți în domeniu. Aspecte de salvagardare a patrimoniului cultural național au fost enunțate prin elaborarea și implementarea unor politici culturale la nivel local în cadrul procesului de descentralizare administrativă. Astfel, adoptarea unor politici culturale la nivel local reprezintă o necesitate pentru Republica Moldova.

Efectele politicilor culturale pentru administrația publică locală în cadrul descentralizării administrative se reflectă prin diminuarea discrepanței dintre dezvoltarea culturii în centru (*în localitățile urbane mari*), față de localitățile rurale, în vederea restabilirii diferenței sociale și economice a țării.

Urmare a aplicării politicilor de patrimoniu cultural se dezvoltă arta contemporană ca mijloc de promovare și afirmare a culturii naționale, pe plan local, național și internațional. Se restabilește infrastructura culturală a țării, a unei regiuni care posedă obiective de patrimoniu cultural, în special în zonele rurale. Regenerarea (revitalizarea) patrimoniului cultural și natural este privită ca o condiție determinantă pentru programul de încurajare a turismului în mediul rural. Dar dincolo de bani, la fel de importantă este atitudinea față de patrimoniu a tuturor celor ce trăiesc sau derulează proiecte sau afaceri în mediul rural. Deteriorarea patrimoniului ține de multe ori de neconștientizarea importanței acestuia pentru dezvoltarea durabilă a satului. Infrastructura culturală a localității constituie unul din subiectele-cheie pentru Republica Moldova. Astăzi, avem puține destinații cultural-turistice care oarecum beneficiază de infrastructură corespunzătoare. Printre acestea am putea menționa Complexul natural, arheologic și muzeal-turistic „Orheiul Vechi”, Mănăstirile Căpřiana și Curchi, Cetatea Soroca, Complexul istorico-arhitectural Manuc Bey și poate ar mai putea fi menționate alte câteva destinații. Înșă, multe obiective de patrimoniu cultural național nu se bucură de o infrastructură corespunzătoare, care să permită autorităților locale să atragă vizitatori din țară și de peste hotare, pentru a le promova și a scoate în evidență valorile istorice și culturale ale țării. Totodată, prin dezvoltarea infrastructurii culturale, autoritățile pot crea noi locuri de muncă, contribui la reducerea nivelului de șomaj, a migrației populației indigene în statele cu un nivel înalt de viață și să contribuie la suplinirea bugetului localității. Actualmente, chiar dacă unii funcționari optează pentru promovarea patrimoniului cultural al localității sau anumiți artiști încearcă să-l propage la nivel republican sau internațional, lipsa unor politici culturale clare care să fie susținute și cu o acoperire financiară necesară pune în dificultate aceste procese. Descentralizarea administrativă permite autorităților publice locale să promoveze valorile culturale naționale ca parte componentă a patrimoniului cultural european și să beneficieze din partea Uniunii Europene de finanțarea diverselor proiecte de restaurare a monumentelor de patrimoniu cultural. De asemenea, luând drept model procesul de descentralizare administrativă în Uniunea Europeană autoritățile naționale trebuie să opteze pentru „... obținerea coeziunii economice și sociale prin eliminarea și prevenirea dezechilibrelor între regiuni” [3, p. 162].

Concomitent, politicile culturale adoptate la nivel local presupun înființarea unor servicii publice locale care să valorifice bunurile patrimoniului cultural și să promoveze identitatea și unitatea națională. Prin urmare, cu cât numărul serviciilor publice este mai mare, cu atât va fi mai mare descentralizarea, iar prin intermediul serviciilor și a politicilor culturale concepute exact după necesitățile localității, autoritățile vor putea dezvolta cu succes așezările rurale din punct de vedere cultural. Această „culturalizare” a localității constă în înființarea unor muzee rurale, revitalizarea unor obiective culturale care reprezintă valoare istorică, organizarea turismului rural cultural prin organizarea unor spectacole muzicale, promovarea tradițiilor, a patrimoniului cultural imaterial etc. Prin implementarea politicilor culturale populația localității va înțelege, de fapt, rolul și rostul strategiei culturale a localității și va putea percepe sau resimți schimbările benefice (schimbările de situație) pe care și le-au propus autoritățile în acest sens.

Autoritățile publice locale se fac în mare parte responsabile de aplicarea politicilor culturale în unitatea administrativ-teritorială unde dețin competențe. La fel, acestea răspund pentru organizarea și promovarea valorilor patrimoniale ale țării. Ele trebuie să înființeze la nivelul lor acele servicii publice specializate care să fie prestate constant și calitativ atât populației autohtone, cât și celor care vin să viziteze obiectivele culturale ale localității. În acest sens, autoritățile locale (cu prisoșință cele de nivelul întâi) prin politicile sale și prin serviciile publice locale trebuie să ia măsuri de amenajare a teritoriului și a căilor de acces în localitate, de asigurare a iluminatului stradal și cel al obiectivului de arhitectură, de prestarea serviciilor de apeduct și canalizare, să ofere colectivității servicii performante de internet, televiziune digitală etc.

Referindu-ne la turismul cultural și impactul pe care îl are la nivelul național, dar și local, constatăm că această activitate „este în directă legătură cu o anumită configurație culturală și cu gradul de toleranță specific fiecărei comunități. ... Relația cu turismul, pe lângă efectele direct economice pe care le poate induce, are capacitatea de a intensifica și diversifica contactul cultural. ... Mai mult ca atât, pentru a stabili un echilibru adecvat între bunăstarea turiștilor, nevoile mediului natural, și dezvoltarea și competitivitatea destinațiilor și a întreprinderilor, este necesară o abordare politică integrată...” [4, p. 189-190]... și națională, în cadrul căreia toate părțile interesate să împărtășească aceleași obiective.

Contribuind prin servicii publice calitative, obiectivele care constituie patrimoniul cultural al țării vor deveni mult mai cunoscute și atractive atât la nivel național, de populația indigenă, cât și la nivel internațional.

Investigațiile efectuate în prezentul studiu ne permit să constatăm că:

- în procesul de descentralizare administrativă aplicarea eficientă a politicilor culturale de către autorități contribuie la protejarea și dezvoltarea patrimoniului cultural al localității;
- pentru realizarea politicilor culturale este necesar ca localitatea să dispună de capital istoric care să întrunească criteriile patrimoniului cultural național. Descentralizarea administrativă permite autorităților publice locale să promoveze valorile culturale naționale ca parte componentă a patrimoniului cultural european și să beneficieze din partea Uniunii Europene de finanțarea diverselor proiecte de restaurare a monumentelor de patrimoniu cultural;
- descentralizarea administrativă oferă autorităților locale competențe largi pe palier decizional, organizațional și financiar. Însă, pentru utilizarea corectă a competențelor menționate, autoritățile publice trebuie să dispună de persoane competente care să gestioneze profesionist politicile de patrimoniu cultural. Într-o administrare descentralizată, succesul procesului de descentralizare depinde în parte de nivelul de pregătire al funcționarilor, la ambele niveluri: local și central;
- implementarea politicilor culturale în cadrul descentralizării administrative servesc pentru diminuarea discrepanței dintre dezvoltarea culturii în centru (*în localitățile urbane*), față de localitățile rurale și contribuie la restabilirea diferenței sociale și economice a țării;
- aplicarea politicilor culturale la nivel local presupune înființarea unor servicii publice locale pentru a fi prestate constant și calitativ atât populației autohtone, cât și celor care vin să viziteze obiectivele culturale ale localității. Sarcina serviciilor publice va consta în valorificarea bunurilor patrimoniului cultural, promovarea identității și unității naționale pe plan intern și la nivel internațional.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 29-31/91, art. 6.
2. 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, 2012, nr. 143-148/465.

3. Castrașan Tatiana, Interferențe între descentralizarea administrativă și dezvoltarea regională a Republicii Moldova. În: *Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 3-4 decembrie 2015 „Consolidarea administrației publice locale: Instrumente și mecanisme”*, Editura Garamont -Studio, 2015, p. 162.

4. *Politici culturale și integrare europeană*. Coord. F. Vasiliu. Iași: Institutul European, 2009, p. 189-190.

5. Tcacenco Victoria. *Viziuni de viitor: Politica Culturală a Republicii Moldova de la schimbări la viabilitate*. Chișinău, Editura Arc, 2009, p. 34.

RELATIA DESCENTRALIZARE – INTERES PUBLIC ÎN CONTEXTUL ADMINISTRĂRII PUBLICE

Andrei BEDROS,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article discusses some meanings of the decentralization relationship - public interest through public administration. Attention is paid to the conceptual, functional aspects, interaction of the decentralization relationship - public interstices. The points of tangency between, the degree of action and the manifestation of this relationship through the public administration are identified.

Keywords: decentralization, public interest, public administration, decentralization relationship - public interest.

Introducerea descentralizării ca scop în sine, într-un sistem administrativ, nu face schimbări, fiind doar grija perpetuării aparente a democrației și eficienței în procesul administrării publice. Fiecare națiune își creează propriul traseu al descentralizării administrative, bazat pe specificul național care o caracterizează istoric, pe așezarea geografică, cultură, tradiții, dezvoltarea economică, religie ș. a.. De aceea, descentralizarea în realitatea administrativă, pentru a exista, conceptual din start trebuie să asigure distribuția rațională a competențelor factorilor de decizie cât mai aproape de locul unde acestea se vor implementa[1]. Deoarece, consultarea (dialogurile sistematice) directă cu cetățenii cărora li se adresează propunerile, optimizarea procedurilor de angajare a acelor decizii luate în numele interesului public, astfel încât necesitățile materiale și spirituale ale cetățenilor recunoscute ca valori sociale generale, indispensabile societății, evaluate și recunoscute de puterea politică, să fie strict consfințite prin norme juridice.

Descentralizarea contribuie la consolidarea și dezvoltarea democrației locale. Ea reprezintă organizarea administrativă care permite colectivităților umane și serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului[1].

În dicționarul explicativ al limbii române (DEX) noțiunea de descentralizare reprezintă autonomia administrativă acordată organelor locale. Jean Rivero și Jean Waline descriu în „Droits administratifs” descentralizarea drept o „tendință de îndepărtare a puterii de centru”[6]. Constantin G. Dissescu consideră descentralizarea “micșorarea centralizării, diminuarea concentrării puterilor”, în cadrul căruia puterii centrale îi revine dreptul de “direcțiune și supraveghere” asupra puterii locale [3]. Autoritățile administrative descentralizate reprezintă și promovează interesele locale. În concepția lui Victor Onișor, există o organizare descentralizată atunci când în competența autorităților locale acestea 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”[4]. P. Negulescu definește descentralizarea, atunci când legislația conferă autorităților publice locale competența de a se „îngriji de interesul local”[3]. Apreciem în acest caz distincția între interesul general (statal, central) și cel local (comunitar).

Descentralizarea se bazează pe doi piloni: politic și administrativ. Politic, reprezintă asigurarea unui sistem în care comunitățile participă la dirijarea treburilor publice locale prin

intermediul structurilor locale alese de ele însele. „Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale”, din 15 octombrie 1985 a Consiliului Europei, recunoaște pilonul politic al descentralizării (autonomia locală) ca fiind o formă modernă de exprimare, un principiu democratic European [2]. Administrativ, ideea fiind că autoritățile alese cel mai bine cunosc și percep necesitățile locale și vor lua măsurile necesare întru realizarea lor. În literatura de specialitate se menționează îndeosebi „principiul de bună guvernare locală”.

Descentralizarea, fiind sistemul ce se bazează pe recunoașterea interesului comunitar specific, distinct de cel național, dispune de autorități funcționale și resurse proprii necesare întru realizarea interesului local. După cum putem observa, în cadrul acestor abordări descentralizarea este un mijloc de atingere a obiectivelor trasate de o comunitate prin creșterea oportunităților cetățenilor de a participa în luarea deciziilor, în soluționarea problemelor economice, sociale și politice și dezvoltarea abilităților de a acționa în interesul comunităților. Prin urmare, descentralizarea administrativă reprezintă un fenomen complex, angajată să servească cu iscusință interesul public comunitar, abilită în luarea deciziilor politice și administrative, să acționeze hotărât și la timp în realizarea deciziilor.

În sistemele administrative descentralizate promovarea interesului local este un obiectiv dominant, nu unul secundar. Administrația publică din punct de vedere formal – organizatoric și material – funcțional, poate fi considerată o totalitate de servicii publice menite să răspundă intereselor și nevoilor cetățenilor [3]. Respectiv, serviciul public este orice activitate a autorităților publice pentru satisfacerea unei nevoi de interes (național sau local), fără careva limitări, restrângeri, beneficiind de el fiecare membru al societății. În condițiile 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. 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 [5].

În încercarea de a oferi o dimensiune cât mai apropiată temei studiate, încercăm să distingem ce prezintă astăzi un *interes public*. Dacă apelăm la dicționarul explicativ al limbii române (DEX), observăm că noțiunea respectivă nu este descrisă, lipsa unei definiții nu se datorează unei omisiuni, ci fluidității rețelelor de interese sociale. Tentativele de a concretiza conceptul sunt împiedicate de pluralitatea de interese divergente din societate și de relațiile incerte ale interesului public cu interesele private.

Conceptul însuși de „interes” este ambiguu definit în literatură, întrebuințat în general ca fiind un sinonim al conceptelor de „preferințe”, „nevoi” sau „valori” [9]. *Interesul*, descris în (DEX), reprezintă în sine preocuparea individului de a obține un succes, avantaj sau o râvnă depusă într-o acțiune pentru satisfacerea anumitor nevoi. Interesul nu descrie preferințele și nevoile particulare ale unei persoane concrete, ci se deduce din informațiile disponibile. Prin urmare, definim „interesul” drept preferințele așteptate sau predictibile ale unui individ, atunci când sunt disponibile informații despre poziția sa în structura socială.

Analogic, definim „interesul public” – mulțimea deciziilor ce pot fi considerate ca fiind în interesul unei comunități, luând în considerare informațiile disponibile despre situația acesteia. Autoritățile publice au sarcina fie de a le selecta pe acelea care corespund viziunii lor politice și dorințelor cetățeanului, fie generarea noilor idei.

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 [8]. Aceste dificultăți prezintă limitări inevitabile încercării de a specifica în practică ce reprezintă interesul 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 niciun 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, cât 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.

Conform celor enunțate, *relației descentralizare – interes public în contextul administrării publice* îi sunt specifice anumite dimensiuni geocronometrice. Caracterul și direcțiile de cercetare a fenomenului studiat sunt o provocare majoră în teoria și practica administrației publice contemporane. Deoarece, în literatura de specialitate din țară, dar și în aceea din alte țări ale spațiului ex-socialist și occidental, nu s-a înregistrat, deocamdată, o abordare sintetică fundamentală a sintagmei *relația descentralizare-interes public în contextul administrării publice*. Astăzi avem studii ale dlui doctor habilitat, profesor universitar Victor Saca, consacrate semnificațiilor *intereselor publice* în contextul câmpului politic-administrativ, relației interese politice - transformări democratice, acestea fără a fi supuse aparte unei analize prin prisma descentralizării administrative. Referindu-ne la unele monografii, dar și la articole din reviste de specialitate în etapa actuală, interesele publice sunt examinate mai mult prin prisma următorilor factori: politicilor publice, procesului guvernării, reformării sectorului public. Știut e faptul că factorii enunțați sunt importanți în analiza intereselor publice. Însă, a identifica cu adevărat valoarea lor e posibil doar atunci când cunoaștem și evaluăm dimensiunile areale de evoluție a acestor interese [5].

Integritatea interesului public depinde, de obicei, de gradul de substanță valorică proprie acumulată, dar și de maturitatea bazelor economice, sociale și culturale ale comunității, care în totalitatea lor determină capacitățile de mobil al interesului respectiv în realizarea progresului social. În opinia dlui Victor Saca, 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 *satisfacerea serviciilor publice în întregul organism social*, fapt ce demonstrează un grad înalt de conștientizare a necesităților, utilităților și avantajelor diferitelor comunități în structurile publice din cadrul câmpului politic-administrativ [5]. În acest context, capacitatea interesului public este legată nemijlocit de activitatea instituțiilor și organizațiilor politice și nonpolitice în sectorul public, de relațiile, valorile și normele politice și morale.

O dovadă a existenței sau inexistenței unei societăți democratice sunt relațiile administrației publice cu cetățeanul, expresia accesului participativ al populației la soluționarea problemelor de interes public, acesta impunându-se drept condiția *sine qua non* a organizării serviciilor publice într-o gamă variată și complexă de probleme. Iar realizarea de servicii noncorespunzătoare cetățeanului determină grave consecințe sociale și politice, cu posibile repercusiuni atât asupra persoanei, cât și asupra administrației.

În urma celor menționate observăm că relației descentralizare – interes public îi sunt caracteristice fenomene și procese sintetice, de *simbioză*, bazate pe anumite poziții, necesități,

convingeri și scopuri bine determinate, pe valori ce influențează substanțial comportamentul și acțiunile sociale ale administrației, cât și ale celor administrați. Pe de o parte, descentralizarea administrativă asigură distribuția rațională a competențelor factorilor de decizie cât mai aproape de locul unde acestea se vor implementa sub controlul statului. În acest sens rolul prim trebuie să-i revină puterii publice cu capacități reale de influență asupra celor aflați într-o stare de dependență în unitatea administrativ-teritorială, dar și cetățeanului care să ofere sprijinul necesar administrației publice în vederea realizării misiunii acesteia. Respectiv, rolul interesului public prin prisma acestei relații derivă din interesul public național. Pe de altă parte, interesul public este supus unor ajustări, completări, evoluții în limitele resurselor proprii și intereselor comunitare specifice evaluate și recunoscute de puterea politică. Satisfacerea acestor interese trebuie să implice la timp intervenția administrației publice descentralizate.

BIBLIOGRAFIE

1. Descentralizarea administrativă – componentă a modernizării administrației publice din Republica Moldova, Universitatea de Stat din Moldova, *materiale ale conferinței științifice a cadrelor didactice din 10 iunie 2014*; CEP USM Chișinău, 2014 .
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16.07.1997. *Tratate Internaționale*, vol. 14, Chișinău, 1999.
3. Eugen Popa, *Autonomia locală în România*, editura ALL BECK, București, 1999.
4. Victor Onișor, *Tratat de drept administrativ român*, ediția a II-a, București, Cartea Românească, 1930.
5. Victor Saca, *Semnificațiile intereselor publice în contextul câmpului politic – administrativ*. În: *Revista Administrare publică*, nr.3, 2017, Chișinău.
6. Jean Rivero, *Droits administratif*, Douzieme edition, Dalloz, Paris, 1987.
7. Ioan Alexandru, *Administrația publică*, editura Lumina Lex, București, 2001.
8. Rittel, Horst W. și Webber, Melvin M., *Dilemmas in a General Theory of Planning*, În *Policy Sciences* vol. 4, 1973.

IMPORTANȚA VOLUNTARIATULUI ÎN DEZVOLTAREA COMUNITARĂ

Victor PLETOSU,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article analyzes tools to support and promote volunteering in line with the principles and priorities of European, national and local policy documents to argue the role of community actors in implementing volunteering policies and to enhance volunteer participation in sustainable development.

Keywords: *European Year of Volunteering, European Voluntary Service, the law of volunteering, active citizenship, the volunteering infrastructure, national volunteer week, national volunteering conference, national volunteer festival, national volunteer center.*

Activitățile de voluntariat joacă un rol important în dezvoltarea durabilă a comunității, deoarece sunt benefice atât pentru voluntar ca individ, pentru comunitate, cât și pentru întreaga societate, reprezentând un mod de abordare a nevoilor și provocărilor umane, sociale și de mediu. Sectorul de voluntariat este și un factor economic, deoarece contribuie cu o anumită valoare la creșterea economiei naționale.

Dezvoltarea comunitară reprezintă un proces prin care o localitate este susținută să-și atingă viziunea de dezvoltare strategică prin acțiunea și sinergia actorilor comunitari. O comunitate funcțională este focalizată pe dezvoltarea durabilă și echilibrată a educației, mediului, economiei și societății civile.

Sectorul societății civile se afirmă prin organizațiile nonguvernamentale care identifică posibilitățile latente în comunitate, atrag resurse din exterior și implementează proiecte, de care beneficiază grupurile de voluntari - sămânța cultivată și antrenată de experiența asociațiilor pentru a crește și a se dezvolta în mediul rural.

Deseori avem impresia că problemele comunității în care trăim sunt mai mari decât puterea autorităților publice de-a le rezolva, precum fenomenul migrației și îmbătrânirii populației. O soluție ar fi implicarea cetățenilor și șomerilor în activități de voluntariat, care au un sens clar și un impact pe măsură în dezvoltarea comunitară. Inima acțiunilor de voluntariat este o echipă consolidată de oameni valoroși, care conștientizează problemele, le analizează, propun idei de îmbunătățire și propulsează proiecte ce influențează pozitiv dezvoltarea locală și asigură garanția satisfacției personale cât și a locuitorilor. Liderul sau coordonatorul echipei de voluntari este unul veritabil și capabil, care are unelte potrivite ca să-și modeleze echipa, să distribuie cât mai clar sarcinile între membrii grupului.

Bunele practici europene ne dezvăluie situații din care învățăm că voluntariatul durează pe tot parcursul vieții. În statele occidentale unele servicii publice sunt prestate de voluntari, cum ar fi, spre exemplu, organizarea activităților de educație nonformală pentru copii și tineret sau participarea voluntară în cadrul serviciului de salvatori și pompieri în situații de urgență, fapt care influențează reducerea costurilor pentru serviciile care trebuie contractate. O explicație ar fi conceptul de *voluntariat corporativ*, prin care angajatorul permite angajaților ca 2 ore din timpul de lucru să facă voluntariat la o organizație. **În anul 2011 Comisia Europeană a lansat Anul european al voluntariatului**, în semn de recunoaștere a eforturilor depuse

de voluntarii europeni. În același timp, a facilitat accesul celor interesați la oportunități de voluntariat, a îmbunătățit calitatea activităților și a promovat voluntariatul în rândul tinerilor, pentru a încuraja voluntariatul transfrontalier. **Serviciul European de Voluntariat** este cel mai cunoscut program pe care îl au la dispoziție tinerii care doresc să participe la acțiuni de voluntariat în străinătate [10].

Meditând asupra contextului voluntariatului în Republica Moldova, este relevant să menționăm că voluntariatul este specific tineretului și este o muncă patriotică. Caracteristicile activității de voluntariat sunt: nu este remunerată financiar; vine din propria inițiativă, este în beneficiul comunității; presupune dăruirea timpului, cunoștințelor și energiei sub umbrela filantropiei, iar acțiunile sunt organizate într-un cadru formal, monitorizate, contabilizate și înscrise în carnetul voluntarului de o organizație nonguvernamentală sau instituție publică. Provocările mișcării de voluntariat sunt creșterea calității activităților de voluntariat și găsirea unui echilibru între nevoile comunității, așteptările voluntarilor și capacitățile instituțiilor gazdă a activităților de voluntariat.

În conformitate cu art. 2 al **Legii voluntariatului nr. 121 din 18. 06. 2010**, voluntariatul este participarea benevolă la oferirea de servicii, cunoștințe și abilități sau la prestarea unor activități în domenii de utilitate publică, din proprie inițiativă, a persoanei denumită voluntar, care poate fi orice cetățean al Republicii Moldova, cetățean străin sau apatrid, care în sprijinul solidarității civice se implică în activități de voluntariat organizate de persoane juridice de drept public sau de drept privat fără scop lucrativ. În spiritul acestei legi, domeniile de utilitate publică sunt: social și comunitar; de asistență și protecție socială; de protecție a drepturilor omului; de ocrotire a sănătății; cultural; artistic; de protecție a mediului; educațional; științific; umanitar; religios; filantropic; sportiv; de organizare a activităților de voluntariat.

Articolul 3 al legii nominalizate ne sugerează că voluntariatul este expresia cetățeniei inteligente și active, a democrației care concentrează un ansamblu de valori și principii: a) *participarea* ca voluntar, pe baza consimțământului liber exprimat; b) *implicarea* activă a voluntarului în viața comunității; c) *desfășurarea voluntariatului* excluzând orice remunerare financiară sau materială din partea beneficiarului voluntariatului sau a instituției gazdă, cu excepția acoperirii cheltuielilor legate de realizarea activității; d) *recrutarea voluntarilor* pe baza egalității șanselor, fără niciun fel de discriminare; e) *cunoașterea* de către voluntar a drepturilor și obligațiilor sale; f) *cunoașterea activității* relevante care implică contribuția voluntară; g) *participarea* la voluntariatul internațional [2].

Suținerea și promovarea voluntariatului este o funcție a administrației publice relevantă de **Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 158 din 12. 03. 2010 cu privire la implementarea Legii voluntariatului nr. 121 din 18. 06. 2010**. Actul normativ ne sugerează mecanismele de motivare a voluntarilor care realizează cel puțin 20 de ore de voluntariat lunar, în instituția gazdă: a) *birocratice* - certificatul privind competențele obținute; carnetul de voluntar care reflectă experiența considerată veche de muncă și abilitățile voluntarului; contractul de voluntariat care descrie perioada și activitățile desfășurate; scrisori de recomandare pentru angajare; b) *materiale* - un avantaj la înmatricularea la studii cu finanțare bugetară, cazarea în cămin și pentru acordarea bursei; c) *educaționale* - instruire, informare, dezvoltare de noi abilități, comunicare, excursii și vizite de studiu, d) *prestigiu social* - recunoașterea și aprecierea meritelor în cadrul Săptămânii Naționale a Voluntariatului, Festivalului Național al Voluntarilor și Conferinței Naționale a Voluntariatului.

Programul de asistență pentru consolidarea și dezvoltarea consiliilor raionale / municipale ale tinerilor, lansat de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, are drept scop acordarea suportului financiar și metodologic pentru fortificarea capacităților de organizare și funcționare eficientă a consiliilor raionale / municipale ale tinerilor pentru asigurarea participării

lor voluntare în procesele de luare a deciziilor la nivel local și raional.

Programul anual de granturi al Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, dedicat susținerii și dezvoltării sectorului de tineret și voluntariat, prin care se oferă, prin concurs, suport logistic și financiar pentru realizarea inițiativelor și proiectelor de tineret, consolidând în acest mod cooperarea cu societatea civilă. Proiectele eligibile trebuie să cuprindă domeniile de finanțare: campanii, concursuri, târguri, forumuri, traininguri, mese rotunde, cursuri, simpozioane, festivaluri, instruiți și expoziții.

Pentru a asigura implementarea principiilor Legii cu privire la tineret și a priorităților Strategiei Naționale de Dezvoltare a Sectorului de Tineret 2020, Consiliul Raional Ialoveni în parteneriat cu Asociația Obștească „Eco-Răzeni” și Fundația Est - Europeană din Moldova, rămâne ancorat în instrumentele de recrutare, motivare, stimulare și mobilizare a echipelor de voluntari prin desfășurarea a **16 runde de granturi mici ale Programului „Fondului pentru Tineri Ialoveni”**, cu implementarea a 254 proiecte în 23 de localități ale raionului, în scopul consolidării Rețelei consiliilor de tineret și grupurilor de inițiativă civică ale tinerilor care contribuie la realizarea priorităților locale. Este un mecanism eficient de implicare a tinerilor voluntari la viața publică și la procesul de luare a deciziilor, de stimulare și promovare a voluntariatului, liderismului și activismului civic al tinerilor, de încurajare și creștere a participării tinerilor la dezvoltarea socioeconomică, prin oferirea de suport financiar pentru realizarea ideilor lor în domeniile: educație nonformală, informare, instruire, cultură, sport, protecția mediului și petrecerea utilă a timpului liber. Subliniem că inovația, originalitatea, continuitatea, durabilitatea, impactul și beneficiul adus comunității, replicabilitatea și eficiența proiectelor pentru tineret sunt analizate de o comisie în cadrul **Galei Bunelor Practici „Instrumente de Participare a Tinerilor la Dezvoltarea Durabilă a Comunității”**, unde li se înmânează solemn Trofeul și Premiul Excelenței Civice. Argumentăm impactul și beneficiile programului de granturi prin: crearea și susținerea activității consiliilor locale ale tinerilor; fondarea ziarelor locale, radio-urilor școlare și a cluburilor de interese; spații publice amenajate și salubrizate; parteneriate ale structurilor de tineret cu instituțiile publice din localitățile rurale; formarea și consolidarea capacităților de scriere și implementare a proiectelor; tinerii obțin capacități de organizare a evenimentelor publice, deoarece este promovat schimbul de experiență și lucrul în echipă.

Prin voință și perseverență, echipele de voluntari extind o relație sănătoasă cu actorii comunitari, mai ales, în cadrul **Săptămânii Naționale a Voluntariatului „Hai în gașca voluntarilor”, Ediția a XI – a**, care s-a desfășurat în perioada 02 – 08 octombrie 2017, cu realizarea a 1387 de activități, dintre care 64,4% sunt acte de caritate și muncă în folosul comunității, desfășurate de circa 23 186 de voluntari implicați. În medie, un voluntar implicat în activitățile săptămânii voluntariatului a muncit circa 6,3 ore. Astfel, valoarea muncii voluntarilor pentru activitățile în care s-au implicat este de 1 339 432 lei.

Raportul de cercetare privind aprecierea și evaluarea activităților desfășurate în cadrul Săptămânii Naționale a Voluntariatului 2017, elaborat de Centrul de Investigații Sociologice și Marketing „CBS - AXA” demonstrează că în Republica Moldova voluntariatul este cel mai bine dezvoltat în rândul tinerilor, care se integrează plener în societate. Fiind intervievați circa 149 de organizații și 508 voluntari, majoritatea respondenților consideră că lipsa locurilor de muncă, sărăcia, problemele economice și emigrarea populației sunt cele mai stringente probleme ale societății. Mai mult de 60% dintre respondenți consideră că primăria, cetățenii și consiliul local sunt cei mai responsabili de soluționarea problemelor comunității. Circa 80% au afirmat că cetățenii se implică puțin sau deloc în viața publică, motivând lipsa de interes, lipsa de timp și interesul financiar al cetățenilor. Majoritatea voluntarilor (95%) au dezvoltat spiritul activismului civic. Mai mult de ¾ dintre respondenți susțin că a fi cetățean activ într-o comunitate

Înseamnă a te implica în activități de voluntariat. Circa 70% cred că a fi voluntar este un mod de a ajuta pe cineva care are nevoie, iar calitățile pe care ți le dezvoltă sunt: sângele, ordinea, curajul, creativitatea, hărnicia, disciplina, spiritul de inițiativă și lucrul în echipă. Cea mai importantă prioritate a respondenților sunt studiile, urmate de cariera profesională, întemeierea familiei, sportul, construirea sau procurarea unei case și voluntariatul. În opinia participanților la sondaj, săptămâna voluntariatului este un eveniment care unește oamenii pentru o faptă bună (91,3%), au încheiat parteneriate cu instituțiile de învățământ / culturale / de asistență socială – 64,4% și au informat comunitatea prin rețelele sociale – 62,4%. Cei mai mulți voluntari s-au implicat pentru că se simt utili – 51,8% [13].

O nouă perspectivă care aduce lumină, în conformitate cu articolul 15 al Legii voluntariatului este Conferința Națională a Voluntariatului, care s-a desfășurat în perioada 18 – 19 decembrie 2017 în Parlamentul Republicii Moldova. Este un eveniment de recunoaștere a rolului și importanței voluntariatului, care a întrunit autoritățile publice centrale și locale, organizațiile societății civile și partenerii pentru dezvoltare, pentru a evalua rezultatele obținute și a stabili direcțiile de dezvoltare ale voluntariatului. Astfel, s-a demonstrat că sporirea calității comunicării eficiente și cooperării echipelor de voluntari cu autoritățile administrației publice motivează actorii politicilor publice, prin puterea exemplului pozitiv, să devină factorii de coeziune socială care schimbă mentalitatea, deoarece acțiunea pe care nu o facem astăzi poate fi regretul nostru de mâine. Rezoluția conferinței relevă că prioritatea strategică este dezvoltarea infrastructurii care susține mișcarea de voluntariat cu ansamblul elementelor: o rețea de organizații certificate ca instituție gazdă a activităților de voluntariat de comisia specială; instrumentele de promovare și recunoaștere a voluntariatului stipulate în cadrul legislativ, normativ și metodologic; procedurile de finanțare a activităților din cadrul programelor de voluntariat; cooperarea intersectorială; implicarea agenților economici în sprijinirea proiectelor comunitare; efectuarea cercetărilor și datelor statistice privind mișcarea de voluntariat.

Subliniem că voluntariatul este un sector indispensabil în gama largă a domeniilor politicilor publice: politici de tineret și de incluziune socială, dialog intercultural și solidaritate între generații, protecția civilă și a mediului. În localitățile rurale activează voluntar gărzile populare care sunt un ajutor al poliției în asigurarea ordinii publice. Din anul 2013 în Republica Moldova se implementează de Asociația Obștească „Eco-Răzeni” în parteneriat cu Inspectoratul General al Poliției, **Programul „Supravegherea de vecinătate”** - o bună practică de asigurare a securității comunitare preluată de la statele europene, care determină cetățenii să se asocieze în sectoare ale supravegherii de vecinătate, pentru a spori capacitățile de prevenire a infracționalității, pentru a crește sentimentul de siguranță și gradul de vigilență prin comunicarea permanentă cu instituțiile de forță despre acțiunile ce au loc în sector.

O nouă dimensiune a voluntariatului este accentuată de **Întreprinderea socială „Floare de cireș” SRL**, fondată în decembrie 2012 de către Asociația Obștească „Eco-Răzeni”, în scopul incluziunii socioprofesionale a persoanelor cu dizabilități prin dezvoltarea serviciilor sociale. În acest sens, voluntarii organizației acordă o mână de ajutor tinerilor cu dizabilități în procesul de instruire și de muncă în sfera alimentației publice, învățându-i să prepare mâncare și să o servească clienților. La rândul lor, beneficiarii cu nevoi speciale demonstrează că au o chemare a sufletului, că le pasă de comunitatea în care trăiesc și se implică la organizarea activităților culturale din localitate, dar și la deservirea prânzului cald pentru persoanele în etate solitare din comuna Răzeni.

În concluzie, din cele relatate mai sus, ne convingem că promovarea voluntariatului este o resursă viabilă pentru soluționarea problemelor comunității, îmbunătățirea calității vieții cetățenilor, economia de resurse și reducerea de costuri, grație interacțiunii între actori. Dezvoltarea sustenabilă a voluntariatului a luat amploare prin activități de instruire, consultanță,

cercetare și facilitarea colaborării tuturor factorilor interesați.

Deducem că voluntariatul este puternic influențat de identitatea, istoria, cultura și tradițiile unei comunități, dar încurajarea implicării în acțiuni de voluntariat este o formă de comunicare ce contribuie la edificarea societății active și participative, prin obținerea de noi abilități, cunoștințe, calități, experiențe, aptitudini și atitudini oneste.

Subliniem că existența Strategiei de dezvoltare a societății civile și a programelor de susținere a voluntariatului asigură durabilitatea acțiunilor, amplifică spiritul viu comunitar, participarea civică și sentimentul de solidaritate, toleranță, responsabilitate socială și apartenența la o colectivitate.

În calitate mea de coordonator a Săptămânii Naționale a Voluntariatului 2016 și 2017 în raionul Ialoveni, propun următoarele **recomandări**:

1. Crearea unei entități naționale în domeniul politicilor de voluntariat și înființarea unei rețele a centrelor locale de resurse pentru voluntariat ar contribui la planificarea, monitorizarea, colectarea datelor statistice și diversificarea activităților de voluntariat pentru o cauză nobilă, în situații excepționale, voluntariatul de argint al seniorilor, pentru un mod sănătos de viață și responsabilitate socială.

2. Inițierea unui program de instruire și consultanță pentru dezvoltarea departamentelor de voluntariat din cadrul organizațiilor și instituțiilor care vor include voluntariatul în spectrul serviciilor pe care le prestează, pentru a deveni o instituție gazdă a activităților de voluntariat.

3. Lansarea unui program de masterat pentru coordonatorii de voluntari, axat pe studierea și replicarea bunelor practici în managementul voluntarilor, desfășurarea campaniilor de lobby și advocacy, precum și dezvoltarea strategică și instituțională a organizațiilor acreditate ca instituții gazdă a activităților de voluntariat.

4. Înființarea unei biblioteci care ar cuprinde titlurile de carte și izvoarele on-line în domeniul voluntariatului, precum și editarea unui ghid al voluntariatului va asigura profesionalizarea modului de lucru cu voluntarii;

5. Desfășurarea unui program pilot de recrutare a specialiștilor pentru stagii și schimburi de voluntariat, finanțate de Uniunea Europeană, va asigura investiția în capacitățile voluntarilor și valorificarea potențialului lor creator.

În final, conchidem că dezvoltarea durabilă a comunității se face prin ideile inovative ale echipelor consolidate de voluntari din societatea civilă, care participă la viața publică prin implementarea proiectelor în parteneriat cu autoritățile publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la tineret nr. 215 din 29. 07. 2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 315 – 328 din 23. 09. 2016.

2. Legea voluntariatului nr. 121 din 18. 06. 2010. În: *Monitorul Oficial Republicii Moldova*, nr. 179 – 181 din 24. 09. 2010.

3. Legea nr. 205 din 28.09.2012 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012 – 2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei. În: *Monitorul Oficial Republicii Moldova*, nr. 1 – 5 din 04. 01. 2013.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova. 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. În: *Monitorul Oficial Republicii Moldova*, nr. 400 – 403 din 31. 12. 2014.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 158 din 12. 03. 2010 cu privire la implementarea Legii voluntariatului nr. 121 din 18. 06. 2010. În: *Monitorul Oficial Republicii Moldova*, nr. 49 – 52 din 16. 03. 2012.

6. Proiectul Legii privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018 – 2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei (*aprobat la 23 martie 2018*) [On-line]: <<http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Jzx2WGncgyk%3D&tabid=90&language=ro-RO>> .

7. Ordinul Ministerului Tineretului și Sportului al Republicii Moldova nr. 525 din 15. 07. 2014 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei de certificare și a modelului Certificatului de instituție gazdă a activității de voluntariat. [On-line]: <http://mecc.gov.md/sites/default/files/ordin_cu_privire_la_aprobarea_regulamentului_privind_organizarea_si_functionarea_comisiei_de_certificare.pdf> .

8. Rezoluția ONU cu privire la voluntariat în contextul Agendei 2030.[On-line]: <<https://tdvmoldova.wordpress.com/2016/04/05/onu-adopta-o-rezolutie-cu-privire-la-voluntariat-in-contextul-agendei-2030/>> .

9. *Festivitatea de lansare a rundei a XVI – a a Programului de granturi mici al Fondului pentru Tineri Ialoveni*. [On-line]: <<http://il.md/festivitatea-de-lansare-a-rundei-a-xvi-a-a-programului-de-granturi-mici-al-fondului-pentru-tineri-ialoveni/>> .

10. Portalul European pentru Tineret. Voluntariat în Europa. [On-line]: <http://europa.eu/youth/eu/article/46/1015_ro> .

11. Federația organizațiilor care sprijină dezvoltarea voluntariatului în România. [On-line]: <<http://federatiavolum.ro/>>, <<http://www.saptamanavoluntariatului.ro/>> .

12. Programul „Antreprenoriat social” al Asociației Obștești „Eco-Răzeni”. [On-line]: <<https://ecorazeni.wordpress.com/antreprenoriat-social/>> .

13. Raportul de cercetare privind aprecierea și evaluarea activităților desfășurate în cadrul Săptămânii Naționale a Voluntariatului 2017. [On-line]: <<http://www.consiliulong.md/wp-content/uploads/2017/12/Raport-de-cercetare-si-evaluare-SNV.pdf>> .

ATELIERUL nr. 2

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

ROLUL DIPLOMAȚIEI ECONOMICE ÎN PROMOVAREA RELAȚIILOR ECONOMICE INTERNAȚIONALE

Nicolae ȚĂU,
doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The realities outlined in the international economic relations determined some annalists to launch opinion that the world economy are directed to the new pattern of globalization, induce from new force which activate in implacable manner in this direction, that will be new technology from telecommunications, financial markets, trade with services and transnational corporations strategies based on the operations of services networks. By other words, we can be witnesses of crystallization of global economy based on the networks, on the measure what are occurring transition from one system of interdependence centered priority to the trade, to the system of interconnection centered priority to the networks.

Keywords: *globalization, global interdependence, technological progress, political instability, international relations, competitiveness, investment, performance in innovation, international competitors.*

Dezvoltarea dinamică a economiei în anii 1950-1975 a făcut să crească volumul comerțului global cu 500%, în timp ce produsul global s-a majorat cu 22%. Aceste majorări au fost posibile datorită inovațiilor tehnologice care au cuprins, în primul rând, tehnologia de informare și comunicare. Aceasta a influențat mobilitatea și comunicarea într-o așa măsură, încât „revoluția tehnologică” a produs și o „revoluție socială”, transformând capitalismul industrial într-o realitate postindustrială a relațiilor economice. Alvin Toffler l-a denumit „Al treilea val” [1, p. 55].

De la produse industriale s-a trecut la servicii și protecția proprietății intelectuale, care nu se aflau înainte pe agendă. Comerțul cu servicii a depășit comerțul cu bunuri. S-a dezvoltat intensiv sectorul telecomunicațiilor, finanțelor și tehnologiei informaționale. Teme noi au devenit agricultura și comerțul electronic. Organizația Mondială a Comerțului s-a afirmat chiar de la lansare printr-o mai mare capacitate de a soluționa problemele comerțului internațional. Un exemplu elocvent este că, în 47 de ani, GATT a soluționat 300 de sesizări, pe când OMC numai în 3 ani a soluționat 132 de plângeri.

Este necesar de menționat că majoritatea analiștilor în domeniul relațiilor economice internaționale consideră că mutațiile intervenite în structura comerțului internațional, cum ar fi

creșterea comerțului intraramură sau comerțului cu servicii, sunt consecințe ale aprofundării procesului de globalizare a economiei contemporane. În același timp, părerile se diferențiază sensibil atunci când sunt apreciate tendințele de amplificare a abordărilor regionale și bilaterale din spațiul relațiilor economice internaționale. Astfel, unii analiști consideră proliferarea, în ultimii ani, a negocierilor bilaterale și regionale un simptom alarmant al fragmentării și incoerenței sistemului comercial, reprezentând tot atâtea devieri de la principiul multilateralității, consfințit de-a lungul deceniilor drept principiu călăuzitor al sistemului comercial internațional. Alții, mai puțin sceptici, înclină să pună acest fenomen pe seama aceluiasi proces de globalizare susținută a economiei, considerându-l un răspuns direct al relațiilor economice internaționale la schimbările fundamentale produse în organizarea internațională a producției și în natura competiției internaționale. [2, p. 25]

În opinia noastră, a doua viziune este mai aproape de adevăr deoarece realizările spectaculoase în sfera informaticii și a telecomunicațiilor au contribuit la dezvoltarea revoluției informațiilor, care a extins globalizarea vieții economice internaționale contemporane. Informatica și telecomunicațiile prin însăși natura lor au o dimensiune globală, ele conduc la dezvoltarea proceselor globalizării.

Aceste schimbări care au loc în relațiile economice internaționale dovedesc cu prisosință că în ultimii ani devine tot mai evident situația când ordinea industrială este înlocuită de o economie nouă bazată pe informatică și pe rețelele de calculatoare. Noua economie este ghidată de schimbări, este inovatoare și dinamică. A devenit clar că noua economie nu poate fi înțeleasă și analizată cu ajutorul instrumentelor tradiționale. Noua economie poate să se dezvolte numai atunci când economia tradițională și productivitatea au atins un anumit nivel.

Doi autori americani, Kling și Lang, consideră oportună folosirea termenului de „noua economie” în cazul unei interacțiuni între „economia informației” și „economia digitală”, pentru a evidenția consecințele rezultate, cum ar fi creșterea înaltă, inflația scăzută și un nivel scăzut de șomaj [3, p. 133].

Evoluția noii economii nu poate fi limitată la sectorul de informație, ea reprezintă un proces cu largi consecințe pentru întreaga economie.

Noua economie nu implică în mod necesar rate de creștere în întreaga economie, care să depășească performanțele medii din ultimii ani. Există îndoieli în legătură cu sustenabilitatea unei creșteri economice înalte. Gordon [4, p. 95] și Gundlach [5, p. 77] adoptă o poziție critică în legătură cu potențialul de sporire a productivității a noii economii ținând seama de eșecul și chiar prăbușirea câtorva firme cunoscute din cadrul noii economii („dotcoms”), în anul 2000, de încetinirea creșterii economice în Statele Unite, în 2001.

Noile realități conturate în sfera relațiilor economice internaționale i-au determinat pe unii analiști să emită părerea că economia mondială se îndreaptă către un nou model de globalizare, indus de noile forțe care acționează în mod implacabil în această direcție, cum ar fi: noile tehnologii din domeniul telecomunicațiilor, piețele financiare, comerțul cu servicii și strategiile marilor societăți transnaționale bazate pe operarea rețelelor de servicii. Cu alte cuvinte, s-ar părea că suntem martorii cristalizării unei economii globale bazate pe rețele, pe măsură ce are loc tranziția de la un sistem de interdependențe axat cu precădere pe comerț, către un sistem de interconectări axat cu precădere pe rețele [6, p. 87].

Bogăția națională este, în special, mai mult un produs al poporului decât al celor care-l guvernează. De obicei, statul reglează și profită de acest proces, însă nu conduce direct majoritatea activităților, care constituie economia națională. Curajul economic, cu toate acestea, este un element critic în puterea acestui stat asupra unor persoane și prin aceste persoane - asupra acestui stat și guvern. Statecraft (arta guvernării) trebuie să promoveze o politică economică de forță, așa cum promovează alte elemente ale puterii naționale și ale potențialului,

pentru a sprijini cooperarea națiunii în domeniul economic, politic și militar și concurența cu alte state.

Statul trebuie să se determine, spre care direcție poate să mobilizeze resursele economiei naționale și ale economiilor altor state pentru a mobiliza capacitatea guvernului și a diplomației în realizarea potențialului său cultural, politic și militar. Mobilizarea resurselor economice de către stat pentru a întări aceste domenii ne- economice este, în orice caz, în mare măsură dependentă de potențialul economic. Nivelul înalt de impozitare și al altor forme de implicare a statului în economie poate majora puterea națiunii în domeniile neeconomice pe termen scurt. Pe termen lung, în orice caz, astfel de impuneri vor slăbi baza economică și după aceea va degrada potențialul național. Creșterea potențialului național financiar și cel al producerii de bunuri și servicii, al curajului tehnologic și al dezvoltării pieței interne și externe este o sarcină importantă a artei guvernării (statecraft) care uneori este necesar de a o sacrifica în interese tactice.

Diplomația economică este îndreptată spre clădirea unui potențial național economic puternic pentru a ridica bunăstarea națiunii și a asigura în continuare libertatea în caz de constrângere din partea altor state. Termenele, prin care comerțul și investițiile sunt dirijate, conduc, de obicei, la rezultate în favoarea unei părți mai mult ca părții a doua. Pentru a îmbunătăți bunăstarea națiunii și pentru a dezvolta o economie durabilă, statul trebuie să obțină maximum de profit din activitatea economică, câștigând mai mult avantaj de la tranzacțiile cu economiile externe. Pentru a reduce pericolul constrângerilor externe, statul trebuie să depună eforturi pentru a diversifica sursele și destinațiile importului și exportului la nivel de națiune. O astfel de politică de diversificare poate permite statului să evite dependența strategică de o singură economie străină ori de o economie a unui stat care poate să promoveze o politică de constrângere sau cîndășie împotriva acestui stat. Pentru a câștiga influență impunătoare asupra altui stat, acest stat poate să sprijine invers o astfel de dependență. Decizia unui stat de a atinge o balanță economică favorabilă diferă puțin de decizia sa de a realiza o balanță strategic favorabilă.

Comerțul internațional constă din tranzacții reciproce, prin care fiecare națiune câștigă bunuri, servicii ori capital de care are nevoie, însă duce lipsă. Dezvoltarea relațiilor comerciale, chiar și cele care au un beneficiu disproporționat, îmbogățește toate părțile, întreruperea relațiilor comerciale provoacă pierderi pentru toți. Schimbul de bunuri și servicii sprijină prosperitatea și bunăstarea și ridicarea sa care este principalul scop al statului. În același timp, interdependența dă jos barierele dintre națiuni, pentru care statele au fost create să le înființeze și să le apere. Suportul pieței și produsele altor state califică independența fiecărei națiuni și fac prosperarea și puterea ostatici ai întreruperii relațiilor comerciale. Puterea economică și vulnerabilitatea sunt, astfel, două părți ale unei singure uși. Dependența de unele articole specifice ale schimbului provoacă vulnerabilitatea presiunii economice din partea altor state. Abilitatea de a rezista dictaturii din partea partenerilor străini este, de asemenea, principalul scop pentru care statul a fost stabilit.

Câștigul comparativ sau paguba de la schimbările instigate de stat pe neașteptate în relațiile comerciale variază între societăți, sectoare economice și la nivel regional. Aceste schimbări care afectează direct puterea unei națiuni și bunăstarea acesteia sunt o mare îngrijorare pentru stat. Schimbări în concepția stabilită a comerțului afectează o națiune mai mult decât alte națiuni. Întreruperea, relaxarea restricțiilor în comerț și a fluxurilor financiare pot întări economia unei națiuni în relațiile sale economice internaționale cu alte națiuni. Întreruperea acestor fluxuri pot fi tolerate de o națiune și de nesuportat pentru alta.

Un stat care este mai capabil decât altele să tolereze astfel de schimbări poate folosi acest avantaj pentru a impune să facă schimbări favorabile intereselor acestui stat prin deschiderea

sau introducerea restricțiilor în piața internă. Astfel de măsuri economice schimbă relațiile comerciale dintre state pentru a asigura avantajele sau pentru a expedia un semnal politic pentru statele care efectuează astfel de schimbări.

Promovând măsuri economice strategice, statul manipulează comerțul și finanțele pentru a schimba balanța puterii și relațiile dintre state. El încearcă să dezvolte relațiile cu alte state, în interesul creșterii potențialului ori izolării și slăbirii partenerului.

Folosind măsuri economice tactice, el aplică comerțul ca pârghie în schimbarea politicii în domeniul relațiilor economice internaționale ale altor state. Promovând astfel de politici, ei încearcă să stimuleze statele străine să facă schimbări specifice în politică, pentru a adopta un comportament dezirabil ori să se oprească de la un comportament nedorit în promovarea relațiilor economice bilaterale.

Începând cu anii 80 ai secolului trecut, dictaturile autoizolate de la Chile până la Uniunea Sovietică au cedat proceselor democratice și idealului pieței libere promovate masiv și metodic de mass-media scrisă și electronică. De atunci, odată cu prăbușirea Zidului Berlinului, înlăturării Cortinei de Fier, expansiunea Epocii Informaționale a stimulat puternic colaborarea economică, politică și culturală a națiunilor, făcând frontierele mai libere pentru circulația cetățenilor, produselor, serviciilor și ideilor.

Pentru milioane de oameni globalizarea înseamnă libertate și prosperitate. Însă pentru alte milioane același proces a produs dezavantaje economice și dezbinare socială. În esența ei, globalizarea este nici bună, nici rea. Guvernele nu-și pot izola cetățenii de efectele ei în afară doar de înlăturarea lor de la oportunitățile și beneficiile globalizării. Însă aceleași guverne pot canaliza aceste oportunități în avantaje naționale și internaționale.

Această sarcină a fost și rămâne a fi deosebit de importantă pentru diplomație. De fapt, obiectivul respectiv are începutul imediat după cel de al Doilea Război Mondial, odată cu crearea Băncii Mondiale și a Fondului Monetar Internațional la Bretton Woods. Trei decenii mai târziu, în 1975, liderii Republicii Franceze, Italiei, Japoniei, Regatului Unit al Marii Britanii, Statelor Unite ale Americii și Germaniei de Vest au făcut următorul pas împreună. Ei s-au întâlnit la Rambouillet, un orașel pitoresc al fermierilor din Franța, pentru a discuta cum să dezvolte mai eficient comerțul internațional, cum să coordoneze politica monetară, cum să reducă efectele riscurilor provocate de majorarea prețului petrolului. Aceasta a fost prima adunare a celor mai dezvoltate state din lume care, odată cu asocierea ulterioară a Canadei, a căpătat periodicitate anuală, fiind numită Grupul celor Șapte.

Când succesorii liderilor de pe timpuri s-au întâlnit pentru a 22-a oară în Denver, la Grupul celor Șapte s-a asociat și Federația Rusă. Pentru prima dată președintele rus a participat la summit de la începutul până la sfârșitul lucrărilor. Vom constata modificarea caracterului întrunirii de la Denver în comparație cu cel al întâlnirii de la Rambouillet. Agenda a fost adusă la zi cu sfidările globale cu care se confruntă omenirea: amenințările transnaționale, cum ar fi schimbările climei, răspândirea bolilor infecțioase și a crimei internaționale organizate, căroro li s-a acordat o atenție mai mare decât aspectului interdependenței economice. Modelul consumului energiei, rata vaccinării copiilor, programul de tratare contra drogurilor care erau considerate exclusiv probleme naționale, au devenit subiecte de interes internațional, ținta unor acțiuni concrete.

Pentru soluționarea acestor probleme se impune o conlucrare atât la nivel bilateral, cât și la nivel multilateral. În primul rând, este necesară folosirea experienței acumulate de asemenea organizații mondiale și regionale, cum ar fi Organizația Mondială a Comerțului, Uniunea Europeană și Organizația Nord Americană NAFTA. Cu concursul acestor organizații poate fi pusă în valoare o serie de proiecte care ar ridica calitatea apei și a aerului, ar putea stopa producerea drogurilor în Columbia și Afghanistan, ar periclita balanța forțelor în traficul ilegal al

drogurilor în America, Europa și Asia. Și invers, dacă Statele Unite și alte țări ale lumii ar reduce cererea internă privind aprovizionarea cu droguri, aceasta ar fi o lovitură și asupra producătorilor de droguri, și un câștig la scară internațională în lupta cu stupefiantele.

Schimbarea ca imperativ. Interdependența globală impune, practic, toate guvernele să mediteze asupra relațiilor internaționale și a practicii diplomatice și, în primul rând, a diplomației economice. Și cu cât mai mult ele se angajează în acest proces, cu atât mai mult sunt nevoite să opereze schimbări. De aceea, imperativul schimbării trebuie să fie puternic. Însă **susceptibilitatea** unei instituții față de reforme este invers proporțională rezistenței conservatoare și ministerele de externe nu constituie o excepție în acest sens. Dacă ministerul de externe dorește să învingă inerția care deja îl devorează, colaboratorii lui trebuie să facă mai mult și mai bine cu resurse mai puține din partea națiunii pe care o servesc. În această privință, este imperios necesar să stabilim țările prioritare în care trebuie să avem misiuni diplomatice și, dimpotrivă, în care țări s-ar cuveni să le închidem. Numai administrând cu pricepere resursele și fiind descătușați în opțiunile de viitor, Ministerul de Externe poate face față sfidărilor pe care le avansează diplomația în epoca globalizării și interdependenței.

A evolua global. Abordarea bilaterală guvern-guvern în esență tradițională pentru diplomație deja devine insuficientă pentru a răspunde adecvat la pericolele pe care le prezintă terorismul, traficul de stupefiante, degradarea mediului ambiant, traficul cu ființe umane care întotdeauna au un caracter regional – și foarte des global – ca scop. Aceste noi metamorfoze vor ceda numai în fața unei bune coordonări internaționale și cu eforturi orientate spre termen lung.

Pentru a răspunde acestor schimbări ale realității, este necesar ca în fiecare țară să fie modificată structura Ministerului de Externe, ceea ce s-a și realizat în mai multe state ale lumii. De pildă, în Statele Unite ale Americii, structura Departamentului de Stat a fost suplimentată cu poziția subsecretarului de stat pentru afaceri globale, care coordonează activitatea mai multor birouri care au atitudine transversală în următoarea arie funcțională: protecția mediului ambiant, promovarea diplomației economice și a drepturilor omului, problemele migrații și aplicarea legilor.

Multitudinea, magnitudinea și complexitatea problemelor transnaționale și aranjamentul de colaborare pentru a răspunde acestor sfidări, de asemenea, condiționează reformarea afacerilor externe naționale și, în primul rând, selectarea colaboratorilor. Este necesar să se depună eforturi pentru a angaja persoane cu experiență în aria finanțelor internaționale, a mediului ambiant și aplicării legilor.

Politici noi, parteneri noi. Globalizarea a sporit necesitatea colaborării dintre diferite ministere în promovarea intereselor naționale ale statului peste hotare. Această cooperare trebuie să fie canalizată în materie de economie și aplicarea legilor. Să încercăm să descifrăm aceste două noțiuni.

Colaborarea economică. Este o prioritate a Ministerelor Economiei și Afacerilor Externe. Această colaborare include atât relațiile interne, cât și activitatea misiunilor diplomatice de peste hotare. În fiecare ambasadă este nevoie de persoane competente care ar reprezenta cu demnitate Republica Moldova și ar fi capabilă să stabilească și să aprofundeze relațiile economice cu țara respectivă.

Aplicarea legilor. Pericolele pe care le prezintă crima organizată și terorismul internațional, traficul cu narcotice și ființe umane solicită colaborarea diplomaților cu Ministerele Justiției și de Interne. Este cunoscut că acest lucru se efectuează atât pe teritoriul țărilor respective, cât și peste hotarele lor. Numai o colaborare efectivă dintre state cu ajutorul misiunilor diplomatice poate da rezultate pozitive.

Activând „multimultilateral”. Paradoxal, atunci când globalizarea determină coeziunea

la nivel internațional a companiilor, simultan se produce și accentuarea limitării puterii asupra lor din partea țărilor unde activează. Foarte des, guvernele se simt în dificultate să răspundă la amenințările transnaționale, incluzând și acele amenințări care au loc chiar în apropierea frontierelor proprii. Parțial, ca rezultat al transferării autorității de sus în jos și de la centru spre exteriorul țării. Anume din aceste considerente, pentru a răspunde acestor amenințări, mai multe guverne au format coaliții cu „actori nestatali”, organizații neguvernamentale, corporații multinaționale și cu instituții internaționale cum ar fi Națiunile Unite, Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional. Aceste coaliții au permis Națiunilor Unite să colaboreze nu numai multilateral, dar și multimultilateral, nemijlocit cu mai multe organizații și instituții în același timp.

De exemplu, în Bosnia, pentru a implementa Acordul de Pace de la Dayton, mai mult de 12 țări au colaborat împreună cu organizațiile neguvernamentale cum ar fi Crucea Roșie și Grupul Internațional pentru Crize.

Sfârșitul politicii externe? În contextul mai multor sfidări globale orientate împotriva omenirii și în contextul soluționării lor, vechiul cuvânt „extern” parcă ar deveni demodat (învechit). Și încă atâtea alte probleme rezultate în urma fenomenului globalizării nu sunt doar grijile altora, ci ar trebui să ne afecteze în egală măsură și pe noi. Bursele de acțiuni din Singapore și New York, acoperișul lumii deasupra Australiei, unde se află cea mai mare gaură în stratul de ozon. Aceasta nu este numai o realitate a vieții și o definiție stenografică proprie a globalizării, ci și, de asemenea, o cheie a dezamăgirii pentru noi toți, cei ce activăm în cadrul guvernelor sau în afara lor, care încercă să facă politica externă mai puțin externă și mai mult relevantă pentru națiune.

Pentru a reduce amenințările și a întări securitatea globală, este necesar să se continue procesul de lărgire a NATO și a Uniunii Europene, să fie protejat mediul ambiant, redusă emisiunea gazelor în atmosferă, să se lupte cu traficanții de droguri și ființe umane.

Oponenții acestor inițiative deseori invocă drept argument faptul că se compromite suveranitatea națională. În realitate, dreptatea este de partea cealaltă. O obligație internațională bine gândită și o strategie cuprinzătoare a angajamentului internațional mai degrabă sporește decât compromite perceperea despre propria noastră soartă ca națiune, care este cea mai potrivită definiție a suveranității. NATO, Uniunea Europeană, Convenția Armelor Chimice, Parteneriatul Pentru Pace și participarea noastră în Organizația Națiunilor Unite – care sunt diferite ca structuri și funcții – toate au un subiect comun: ele ajută țării noastre să canalizeze forța interdependenței în avantajul cetățenilor și al altor națiuni care împărtășesc interesele și valorile noastre.

Atunci când am acceptat să respectăm regulile comune de circulație, noi am câștigat angajamentul celorlalți să trăim conform unor standarde reciproc acceptate în arii cum ar fi legea muncii, dreptul proprietății intelectuale, protejarea mediului ambiant. Și respectând aceste reguli, noi realizăm un grad de bunăvoință și înțelegere sincer și aplicabil.

Astfel, noi recunoaștem acest sistem al echității și deschiderii bazat pe standardele respective care constituie cheia proprie spre beneficiu de la fenomenul globalizării. Aceasta înseamnă, că lucrând împreună noi putem valorifica acest fenomen în direcția dezvoltării echitabile a economiei, folosirea cu chibzuință a resurselor naturale, dezvoltarea și consolidarea democrației.

Timp de optsprezece ani după ce a luat sfârșit războiului rece, omenirea continuă să rămână într-o lume bipolară. Însă linia de demarcație nu este o cortină de fier între Est și Vest. Mai degrabă ea desparte forțele pentru stabilitate și instabilitate, integrare și dezintegrare, prosperitate și sărăcie. Consider că succesul va veni dacă omenirea va valorifica în întregime resursele diplomației la scară mondială.

BIBLIOGRAFIE

1. Toffler A., „Spasmul economic”, Editura Antet, București, 1999, p. 55.
2. Bari Ioan, Globalizare și probleme globale, Editura Economică, București, 2001, p. 25.
3. Robert Kling, Roberta Lang, Understanding the Digital Economy-Data, Tools and Research, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2000, p. 133.
4. Robert Gordon: Does the „New Economy” Measure Up to the General Invention of the Past?, Journal of Economics Perspectives 14(4), 2000, p. 95.
5. Erich Gundlach, Interpreting Productivity Growth in the New Economy, Some Agnostic Notes. Kiel Working Papers 1020, Kiel 2001, p. 77.
6. Albert Bressand, Europe 1992, GATT, ITU and the OECD: Initiatives for Interconnection. În International Organizations in the Age of Networks, Project Perspectives, nr. 12, March 1992, p. 87.

GENEZA ȘI CONSTITUIREA STRUCTURILOR SERVICIULUI DIPLOMATIC ÎN ȚARA MOLDOVEI

Alexandru ROMAN,
doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The word 'diplomacy' is understood in a whole range of companies so significant in terms of political, as well as science. The current sentence is obviously required particular theme, Diplomacy History of the Republic of Moldova and feature them in general....

Research of the development and evolution process of chief dignitaries during Stephen the Great era, the role of the ruler in selecting and placing them in higher positions of state power. The current sentence is obviously required particular theme, Diplomacy History of the Moldova and feature them in general. The continuous development of the theory of international relations, modernization and development mechanisms to promote the diversification of foreign policy and diplomatic activities of the increasing integration processes have led to essentially new trends in the evolution of Moldovan diplomacy. The results of the paper contribute to the existing researches regarding the theoretical aspect of the elites and personality role in history.

Keywords: Diplomacy History, evolution process, Stephen the Great, royal council, elite, governors, councilors, medieval institutions.

Fenomenul politic contemporan, esența căruia este determinată de procesul continuu de democratizare a societății și evoluție a statutului internațional al Republicii Moldova în condițiile independenței și suveranității de stat, se bazează pe un suport solid politico-diplomatic și bogat în tradiții istorice. O direcție prioritară este reprezentată de procesul integru și complex, tergiversat în anumite spații temporale de multiple evenimente controversate, privind geneza, constituirea, consolidarea și dezvoltarea sistemului serviciului diplomatic și consular contemporan.

Scopul prezentului studiu constă în investigarea fenomenului formării și evoluției structurilor diplomatice ale Țării Moldovei imediat după obținerea independenței de stat. Articolul poartă un caracter original și vine cu o viziune și o radiografiere nouă a surselor istorice tematic, o analiză a procesului genezei, constituirii, evoluției și consolidării principalelor structuri specializate ale Serviciului diplomatic moldovenesc de la începuturile sale.

Geneza procesului constituirii structurilor diplomatice specializate, sub diverse componente și instrumente de elaborare și promovare a politicii externe în scopul protejării interesului național, în spațiu și timp, s-a produs în mod evident în perioada de început a diplomației Țării Moldovei, sub domniile celor trei mari voievozi – Bogdan I Întemeietorul, Petru I Mușat, fondatorul glorioasei Dinastii a Mușatinilor, și a lui Ștefan cel Mare, ilustru om de stat, diplomat, strateg politic și militar. În context politic și teritorial spațiul Moldovei se întindea deja peste toate ținuturile sale de la Est de Munții Carpați și până la râul Nistru (numit în primele opere scrise ale lui Herodot și Strabon *Tiras*), Marea Neagră și Dunărea Inferioară. Preocuparea dominantă a acestor bravi domnitori era lupta politico-diplomatică (dar și militară) pentru independență, prin esența ei fiind consecventă, care a condus la afirmarea statului moldovenesc pe plan internațional, și toate aceste procese fiind indisolubil legate între ele.

În context istoriografic și sursologic, vom constata că unul dintre primele izvoare ale diplomației moldovenești în care se face o analiză detaliată a istoriei diplomației și politicii externe medievale sunt cronicile (letopiseștele). Începutul acestor suporturi inedite îl constituie „*Letopisețul Țării Moldovei* de la Dragoș Vodă până la Aron Vodă” [10], scris de Grigore Ureche. El cuprinde evenimentele de la întemeierea statului moldovenesc (1352 - 1359) și până la a doua domnie a lui Aron Vodă (1595). Descendent al unei familii nobile, atestată la începutul secolului al XV-lea (n. cca 1590, d. 1647), cronicarul Grigore Ureche era fiul vornicului Nestor Ureche, mare și iscusit om de stat, considerat pe atunci una dintre personalitățile politice marcante ale Țării Moldovei, care a fost purtător de solii în Imperiul Otoman, Regatul Poloniei etc. Trebuie să menționăm că, la acea perioadă, el avea și competențe din domeniul politicii externe și de protocol diplomatic. Documentar s-a stabilit că printre acești funcționari domnești logofătul și postelnicul se ocupau și de problemele delicate ale primirii solilor străini, prezentării mesajelor secrete domnitorului țării ș. a. [6]. În materie de politică externă, Gr. Ureche promova cu perseverență ideile de alianță cu Polonia, vector important lansat încă de primii suverani ai Țării Moldovei.

Următorul istoriograf, inclusiv al tematicii abordate, este M. Costin, de asemenea, fost logofăt, conducând această dregătorie domnească din 1675 până la sfârșitul anului 1683. El era abilitat cu atribuții din domeniul politicii externe și al cancelariei de stat [1]. Deținând și alte funcții pe lângă domnitorii moldoveni, M. Costin a fost martor ocular la diverse evenimente politice, diplomatice și militare de anvergură din istoria Țării Moldovei, pe care, în mare parte, le-a reflectat în cronică sa. De exemplu, în 1683, după înfrângerea oastei otomane, ca participant la asediul Vienei, M. Costin (fiind în tabăra otomană) a fost făcut prizonier de către regele Poloniei, Ian Sobiețki, care l-a iertat, punându-i la dispoziție unul din castelele sale de lângă orașul Stryi, unde cronicarul a desfășurat o vastă activitate de creație.

De rând cu operele lui D. Cantemir și I. Neculce, istoriografia problemei examinate conține și valoroase studii ale lui Nicolae Mănescu Spătarul – renumit diplomat moldovean, fiind activ atât în Moldova, cât și în Rusia și alte entități statale. În calitate de diplomat și reprezentant al suveranilor Moldovei, a fost în Suedia - la Stockholm și Stettin (1664-1667, a vizitat Franța, fiind unicul diplomat din Moldova, care a fost primit de renumitul suveran francez – Ludovic al XIV-lea cel Mare, supranumit și Regele-Soare (1643 - 1715), și alte state, în scopul convingerii creării unei alianțe antiotomane și susținerii Moldovei în acest context. Apoi diplomatul a activat foarte eficient în Departamentul Solilor (viitorul Minister de Externe) de la Moscova și drept rezultat Nicolae Mănescu Spătarul a făcut o impresie atât de bună, încât țarul Rusiei Aleksei M. Romanov i-a încredințat să administreze diverse misiuni în stat. Îndeosebi, diplomatul nostru devine cunoscut în Europa și Asia pentru celebra sa activitate diplomatică în Orient (1675-1678), când țarul l-a trimis pe N. Mănescu Spătarul în prima misiune diplomatică în China, care a fost de durată și realizată cu succes.

În fond, existența instituțiilor și a practicilor diplomatice ale Țării Moldovei au apărut odată cu consolidarea și afirmarea, în plan extern, a statului ca entitate istorică. Această confirmare o atestăm atât în izvoarele medievale scrise de cronicarii autohtoni, cât și în documentelor străine, care fac referire la sec. XIV, când la est de Carpați s-a format Principatul Moldovei, odată cu așa-numitul „Prim Descălecăt” al lui Dragoș Vodă din 1352 [3], și al lui Bogdan I, care a domnit în Moldova până în 1365 și, la 2 februarie, prin diploma regală maghiară (scrisă în latină), a obținut independența țării la nivel internațional, fiind considerat oficial întemeietorul statului independent.

În cadrul acestei formațiuni statale se regăsesc începuturile (geneza) apariției și constituirii serviciului diplomatic moldovenesc, proces politico-statal firesc, însă condiționat de poziția geopolitică specifică, când țara se afla la interferența intereselor politice, diplomatice,

militare și economice ale marilor puteri, din perioada respectivă, și de cele mai multe ori juca rolul de stat tampon între Europa civilizată și lumea barbară. Inițial, pe parcursul secolelor XIV - XVI, Principatul Moldovei dobândește două dintre cele mai importante atribute ale statalității – „suveranitatea și independența” [9].

Această perioadă marcantă de circa două secole, ce include, în special, anii 1359-1538, a constituit timpul când Moldova și-a determinat de sine stătător politica sa internă și externă, perioada de timp care a marcat fortificarea societății moldovenești. Conjunctura internațională în acel fragment de timp era una foarte complicată pentru statul nou apărut, deoarece era amenințat de state puternice vecine: maghiar, polonez, otoman, austriac, care urmăreau includerea lui în sfera de influență și de dominație proprie. Varianta ideală de evitare a acestui impediment real era unicul lucru: *„Desfășurarea activității diplomatice, întreținerea relațiilor de prietenie cu statele vecine, căpătarea unor aliați puternici care dau posibilitatea de a riposta, în caz de necesitate, la unele amenințări sau riscuri la adresa securității naționale”*. Anume această prioritate strategică a stat la baza creării structurilor serviciului diplomatic în Moldova, care a fost implementat cu dibăcie și consecvent, mai ales, de următorii domnitori: dacă Bogdan I, la 2 februarie 1365, obține independența țării la nivel internațional, atunci Petru I Mușat personal negociază și semnează primul tratat diplomatic cu Regatul Poloniei la 26 septembrie 1387 în scopul contracarării pretențiilor teritoriale ale suveranilor Ungariei, iar Ștefan cel Mare fortifică structural și funcțional Serviciul diplomatic al Țării Moldovei pentru consolidarea independenței statale la nivel european [7, pp. 170 - 181].

Situația excepțională a poziționării geopolitice a făcut ca Țara Moldovei, de-a lungul secolelor, să manevreze politic, între marile puteri, marile religii și marile curente ideologice, în încercarea de a supraviețui, a-și menține suveranitatea și identitatea sa statală. Acest deziderat principal s-a putut realiza doar prin instituirea unui serviciu diplomatic organizat și asigurarea activității sale eficiente, grație abilităților diplomatice ale înaintașilor noștri.

Ștefan al III-lea, supranumit și Ștefan cel Mare și Sfânt, fiul cel mic al domnitorului Bogdan al II-lea (anii 1449-1551) și al Oltei (sau Maria, nume luat la călugărire, înaintea morții), fiind nepotul lui Alexandru cel Bun (1399-1432), a venit la tronul Moldovei la 12 aprilie 1457. Calitățile lui umane, de om politic, strateg și diplomat, acțiunile sale fără precedent pentru apărarea integrității Țării Moldovei au determinat admirația unor iluștri contemporani, iar, grație tradiției populare și cronicilor, a fost transformat într-un erou legendar. Papa de la Roma, Sixtus al IV-lea, l-a numit chiar „Athleta Christi” (atletul lui Christos).

Investigarea lotului masiv de surse istorice, directe și indirecte, precum și a informației ce se conține în literatura tematică publicată în țară și peste hotarele sale, demonstrează că pe parcursul îndelungatei sale domnii Ștefan cel Mare a negociat, încheiat și a desfăcut, când a găsit de cuviință în folosul țării sale, numeroase tratate și alianțe, jucând pe interesele și contradicțiile dintre marile puteri vecine. Toate acestea ne permit să conchidem că, în totalitatea sa, domnia lui Ștefan cel Mare și Sfânt a fost o epocă de glorie și de mari realizări în cele mai diverse domenii. Datorită nesecatei sale activități, atât în plan politic cât și cultural, celebrul domn al Țării Moldovei a intrat în istoria universală ca o personalitate de prim rang.

În acest context vom aminti doar că îndelungata domnie de „47 de ani, 2 luni și trei săptămâni” (precum scria Grigore Ureche în *„Letopisețul Țării Moldovei”*) s-a reflectat pe multiple planuri în cele mai diverse izvoare istorice: letopisește ale Țării Moldovei, cronici și diverse lucrări de istorie din acea perioadă, apărute în Polonia, Lituania, Marele cnezat al Moscovei, Imperiul Otoman, Ungaria, Veneția, Genova, Roma, Hanatul Crimeii ș. a. Realitățile țării au căpătat o vastă concretizare în documentele ieșite din cancelaria domnească a marelui voievod, fiind descoperite și publicate până astăzi sute de cărți domnești de danie, de întăritură, de imunitate ș. a. Politica externă a lui Ștefan cel Mare o aflăm din tratatele sale internaționale cu

țările vecine și mai îndepărtate, din corespondența sa diplomatică cu regii: Matia Corvin, Maximilian I de Habsburg, Kazimierz Jagiellonczyk, marele cneaz Ivan al III-lea, sultanii Mehmed al II-lea și Baiazid, cu Papa Sixtus al IV-lea, șahul persan Uzun Hassan, cu capii încoronați ai Caffei și Mangupului. Deosebit de interesante și utile pentru cercetările istorice și cunoașterea diplomației epocii lui Ștefan cel Mare sunt numeroasele surse specifice (pomelnice și cărți mănăstirești, inscripțiile de pe zidurile cetăților și pietrele de mormânt, de pe clopote și diverse veșminte bisericești etc.).

Deja de la începutul domniei sale, Ștefan al III-lea își orientează linia politicii externe spre Polonia Jagiellonă. Regele polonez și mare cneaz lituanian Cazimir al IV-lea, pentru a slăbi Țara Moldovei, se străduia să profite de conflictul pentru domnie dintre Petru Aron și Ștefan. Însă domnul moldovean n-a așteptat dezvoltarea conflictului din partea Poloniei, ci a luat inițiativa, efectuând în anii 1458-1459 incursiuni în părțile sudice ale Regatului Polonez. Atacurile militare rapide ale oștilor moldovenești asupra pământurilor poloneze l-au silit pe Cazimir să încheie un Tratat diplomatic cu Moldova – în aprilie 1459 – și să-l expulzeze pe Petru Aron din țară. Logofătul Ion Dobrul a fost trimis de domnitor în Polonia, unde la 4 aprilie 1459 a încheiat tratativele diplomatice, având misiunea de a semna tratatul de pace cu regele Cazimir al IV-lea. Tratatul de pace moldo-polon a fost încheiat la 4 aprilie 1459, la Ovechelăuți, în apropiere de Nistru [Eremia I.].

În 1462 Ștefan Vodă a acceptat omagiul de vasalitate regelui polon care a întors Moldovei Hotinul (omagiul fiind depus în tabăra militară de la Kolomeia). Astfel, Tratatul de la Overchelăuți (1459) îi asigura Moldovei protecție împotriva tendințelor de dominație ale Regatului Ungar. Tratatul stipula obligația celor două părți de a se sprijini reciproc militar și pentru a da mai multă autoritate actului, Ștefan recunoaște, formal, suzeranitatea regală.

Însă ameliorarea relațiilor politico-diplomatice cu Polonia și stabilirea lui Petru Aron în Ungaria au agravat raporturile cu curtea regală de la Buda. După un eșec de a recupera Chilia de la unguri (1462), Ștefan cel Mare a întreprins un nou atac în 1465, reușind după o zi și o noapte să recucerească această puternică fortăreață, eveniment benefic care a consolidat capacitatea de apărare a țării la frontiera de sud. În același timp, includerea cetății Chilia din delta Dunării în componența Moldovei a înrăutățit relațiile acesteia cu Valahia, curțile de la Istanbul (Constantinopol) și Buda, precum și cu genovezii din Caffa. Drept rezultat, Ungaria chiar a invadat Moldova, deși puterea suzerană, Polonia, nu a intervenit direct în conflict, ci doar în plan diplomatic, cerând explicații regelui maghiar care a dus o campanie împotriva unui vasal al său, apelându-se și la Scaunul Papal împotriva regelui maghiar, dar fără efectul scontat.

O însemnătate deosebită în activitatea politico-diplomatică a lui Ștefan cel Mare au avut-o și relațiile dinastice. Cele trei căsătorii oficiale ale domnitorului au realizat parțial acest program. Astfel, prima oară domnul se căsătorește la 5 iunie 1463 cu Eudochia din Kiev, sora cneazului Simion Olelkovici. Prin filieră kieveană preconiza alăturarea de grupările și forțele care promovau o politică fermă împotriva Poloniei Jagiellone, precum și o apropiere politică de Moscova și dinastia lituaniană [...5]. De asemenea, se preconiza transformarea Moldovei într-o țară de contact a lumii ortodoxe din Balcani cu Europa, în special, cu Rusia.

Dar căsătoria lui Ștefan cel Mare cu Eudochia a durat doar patru ani, căci ultima a decedat la 4 septembrie 1467. Din prima căsătorie Ștefan i-a avut pe Elena, Petru (sau Petrașcu) și pe Alexandru. Elena s-a căsătorit cu Ivan cel Tânăr, fiul marelui cneaz moscovit Ivan al III-lea (1482, fiind încheiată o nouă alianță dinastică). Căsătoria Elenei avea scopul de a consolida poziția internațională a Moldovei și Rusiei în Europa Centrală și cea de Sud-Est. Apoi o nouă alianță dinastică a lui Ștefan cel Mare se realizează în 1472, prin căsătoria sa cu Maria din Mangup, descendentă din familia imperială bizantină a Comnenilor. Prin aceasta se urmărea

scopul sporirii autorității Moldovei în lumea creștină ortodoxă. Dar și a doua soție încetează din viață de timpuriu, în 1477, și este înmormântată cu multă cinste la mănăstirea Putna.

Etapa a doua a domniei lui Ștefan cel Mare (1473-1486) avea, prin conținutul său, un caracter antiotoman. Astfel, în 1474, încordarea relațiilor moldo-otomane a atins punctul culminant, iar refuzul categoric al voievodului de a plăti tributul și a ceda, la somațiile sultanului, Chilia și Cetatea Albă, au determinat Poarta Otomană să oprească acțiunile împotriva Albaniei și să trimită contra Moldovei în ultimele luni ale anului 1474 o armată pe care mai multe izvoare o evaluează la 100-120 mii de oșteni sub conducerea lui Hagi Soliman Hadâmbul (adică Eunucul), beilerbeul (guvernatorul) Rumeliei. Inițial, sultanul l-a chemat pe Ștefan în capitala otomană, pentru a se recunoaște vasal al imperiului. Însă domnitorul a refuzat, stârnind mânia sultanului, care a decis să-l pedepsească. În septembrie 1474, armata otomană, slăbită și demoralizată, s-a adunat la Sofia, pornind apoi spre nord, împotriva Moldovei (când încă 20000 de țărani bulgari mergeau înaintea armatei, asigurând muncile necesare din cadrul ofensivei). Domnitorul Ștefan al III-a a negociat cu țările vecine creștine și a beneficiat de un modest suport: 1800 de soldați din armata voievodului Transilvaniei, 5000 de mercenari secui trimiși de regele Ungariei și 2000 de cavaleri polonezi, deși se consideră că aceste cifre erau exagerate. Lupta decisivă s-a dat la 10 ianuarie 1475, lângă Vaslui, și domnitorul Ștefan cel Mare a obținut o victorie strălucită, care a avut un mare răsunet internațional. Papa Sixtus al IV-lea l-a numit „val de apărare a creștinătății”, iar cronicarul polonez Jan Dlugosz scria următoarele: *„O, bărbat demn de admirat, pentru nimic mai prejos vestiților comandanți eroici de care atâtă ne minunăm! Cel dintâi dintre principii lumii, care a reputat în zilele noastre o victorie atât de strălucită asupra turcilor... El este cel mai vrednic să i se încredințeze conducerea și, mai ales, funcțiunea de comandant și conducător în contra turcilor”*. Înfrângerea și-au recunoscut-o chiar și otomanii înșiși, care procedau astfel extrem de rar. Sultana-Valide Mara, văduva lui Murad al II-lea, afirma că *„niciodată o oaste turcească n-a suferit o astfel de înfrângere”*.

Victoriile militare spectaculoase ale lui Ștefan cel Mare, repurtate, practic, împotriva tuturor vecinilor săi (turci, tătari, maghiari, poloni ș. a.) au fost pregătite întotdeauna de o politică externă foarte abilă, ce a permis voievodului ca, înconjurat de adversari redutabili, să nu se angajeze niciodată într-un conflict pe două fronturi. Din punct de vedere diplomatic, domnitorul Moldovei a purtat negocieri și a încheiat alianțe, în funcție de împrejurări, cu o serie de state puternice din estul, centrul și vestul Europei (Hanatul de Crimeea, Imperiul Otoman, cnezatul de Moscova, Polonia, Ungaria, Veneția, Statul Papal). La acestea se adaugă și tratativele inițiate în vederea organizării unei alianțe antiotomane cu Uzun Hassan, șahul statului turcoman din Anatolia orientală și Iranul Occidental.

Deși marele nostru domnitor pentru prima dată a utilizat un nou procedeu diplomatic la 25 ianuarie 1475, adresând scrisori circulare mai multor suverani de state din Europa, prin care îi avertiza că sultanul va ataca masiv din nou Moldova *„... cu toată puterea sa”* și dacă această țară, „poartă a creștinătății”, va fi pierdută, *„toată creștinătatea va fi în mare primejdie”*. Însă apelul voievodului Moldovei a rămas fără răspuns din partea principilor Europei, singurul ce reacționează fiind Matia Corvin, regele Ungariei, cu care Ștefan încheie o alianță în 1475. Tratatul a fost semnat în vara anului 1475 și prevedea sprijin militar reciproc antiotoman, îndepărtarea oricărui pretendent de la tronul Moldovei sau Regatului Maghiar, iar orice neînțelegere urma să fie rezolvată pe cale pașnică. Încheierea acestui tratat pune capăt unei stări tensionate dintre cele două state, generată de bătălia de la Baia, din 1467.

Totuși sultanul, în fruntea unei armate uriașe, cu un efectiv constituind circa 150 mii de oameni, în vara anului 1476 a invadat din nou Țara Moldovei. În situația gravă creată victoria le-a aparținut, dar Ștefan al III-lea a intensificat negocierile diplomatice cu multe state, fiind încheiate tratatele respective cu Regatele Poloniei și Ungariei, îmbunătățite radical raportu-

rile interstatale cu Rusia Moscovită, Lituania, Hanatul din Crimeea. Însă totuși ultimul mare război cu otomanii s-a desfășurat în vara anului 1484, când sultanul Baiazid al II-lea pornește în fruntea unei mari armate (de circa 150 mii de oameni) asupra Moldovei, participând la campanie, de asemenea, oastea valahă și cea tătară. Lovitura principală a fost îndreptată asupra porturilor-cetăți Chilia și Cetatea Albă, care, după o apărare eroică, au fost cucerite. În anul 1503 Ștefan al III-lea încheie totuși un tratat cu sultanul Imperiului Otoman Baiazid II, care asigură independența Moldovei în schimbul plății unui tribut anual.

Spre sfârșitul domniei lui Ștefan cel Mare, relațiile cu Polonia se deteriorează substanțial. Neînțelegerile cu noul rege, Ian Albert, reprezintă cauza expediției întreprinse de regele polon în Moldova, dar în bătălia de la Codrîi Cosminului (octombrie 1497), oastea polonă suferă o grea înfrângere. Seria conflictelor continuă până în anul 1499, când cele două părți semnează tratatul de la Hârlău (iulie 1499), prin care Ștefan cel Mare și Ian Albert își făgăduiau „liniște și pace veșnică” între cele două state. Important că actul semnat elimina orice pretenție de suzeranitate din partea Poloniei, iar tratatul fiind încheiat în condiții de deplină egalitate. Acesta reprezenta cel mai de seamă succes diplomatic al lui Ștefan cel Mare, consfințindu-se, astfel, independența Moldovei față de Polonia. Ștefan cel Mare a reușit să pună capăt oricărei forme de dependență față de Ungaria și Polonia și a impus Porții recunoașterea autonomiei Moldovei, care se afla la apogeul prestigiului și puterii sale. Marele logofăt Ionică Tăutul a condus diverse solii diplomatice în Imperiul Otoman, inclusiv, în vara anului 1497, a sosit la Istanbul, cu misiunea de a cere ajutor militar împotriva polonilor [4, p. 244]. Apoi I. Tăutul a plecat în Polonia, la 1 septembrie 1497, cu misiunea de a se întâlni cu regele polon, „care mergea [chipurile] să-i bată pe turci la Chilia și Cetatea Albă”. Însă în drum solii moldoveni au fost arestați și duși la Liov, de unde, ulterior, au fost eliberați și expulzați din Polonia.

O solie diplomatică de circa 40 de persoane, condusă de pârcălabul Hotinului, Toader Isăescu (Feodor Isaev), în iunie 1498, a plecat în Marele cnezat al Moscovei. Diplomații moldoveni aveau misiunea să-l convingă pe Ivan al III-lea să păstreze pacea, în conformitate cu cele statornicite în trecut, îndemnându-i, totodată, pe moscoviți să se alăture alianței statelor occidentale împotriva otomanilor.

În promovarea politicii externe de ansamblu, Ștefan Vodă se sprijinea pe sfetnicii săi de la Curtea domnească. Printre cei care au ajutat, sprijinind cu tot zelul țara și domnia, au fost portarul de Suceava Șendrea, iar din 1481 - Luca Arbure, vistiernicul Isac, vornicul Boldur, pârcălabul Cetății Hotinului Vlaicu, pârcălabii Orheiului Gangur, al Cetății Neamț Cristea Arbore, Cetății Albe - Hărman și Luca (în documente aici pârcălabul Duma reappare din nou de la 11 februarie 1478 alături de pan Hărman) ș. a. Ulterior, în ultima perioadă de domnie a lui Ștefan cel Mare, de rând cu Duma pârcălab, Ioan Tăutul, logofăt, Petre Clanău, spătar, Mușat Onică, fost pârcălab de Hotin, Isac vistier ș. a. un rol deosebit de important l-a jucat Luca Arbure în calitate de portar de Suceava. Grație faptului cunoașterii limbilor slave (slavonă veche și polonă), precum și a celei latine, l-au determinat pe voievod să-l trimită pe Luca cu anumite sarcini în Marele Cnezat al Moscovei, în Polonia și Marele Ducat al Lituaniei. Extrem de importantă a fost solia moldovenească condusă de el la regele Alexandru al Poloniei, la Lublin, din 22 noiembrie 1503. Sursele istorice atestă că solia era în frunte cu un „Luca walachus” în varianta latină a documentului și „posol'stvo L'kačevo” (în traducere din slavonă „solia lui Luca”) cu scopul de a reglementa relațiile cu Țara Leșească, în problema litigioasă a Pocuției (*teritoriu de hotar dintre cele două țări, disputat continuu după nerambursarea de către Polonia a creditului financiar acordat de domnitorul Petru I Mușat încă din ianuarie 1388, pe care regele polon l-a cedat Moldovei în calitate de gaj, obligându-se să întoarcă datoria respectivă în termen de 3 ani, fapt ce nu s-a mai întâmplat niciodată*).

Astfel, complexitatea și gravitatea situației necesitau înputernicirea unor persoane de mare încredere, de acest rang fiind tocmai Luca Arbure, căruia marele domnitor i-a încredințat nepotu-

lui său de frate s-o realizeze. Scribul din cancelaria regelui polonez însă a trecut în Metrica Litvană (condica ambasadelor) conținutul mesajului adus de la Suceava în mod simplist. În general, acest diplomat moldovean era numit frecvent în fruntea unor solii la Moscova cu începere din 1496 când din totalitatea de documente și cronici cunoscute se întrevide o intensificare a schimbului de solii între Ivan al III-lea și Ștefan cel Mare. Chintesența acestor solii consta în reglementarea relațiilor dintre Moldova și Lituania, relații care ajunseseră pe atunci la mare tensiune. Ivan al III-lea, înrudit atât cu marele duce al Lituaniei, Alexandru, care îi era ginere, cât și cu Ștefan cel Mare, care îi era cuscru, căuta prin negocieri să-i împace. Astfel, în acest context sunt cunoscute în anii 1496-1497, cel puțin, trei solii ale lui Ivan al III-lea în frunte cu Mihail Vasilievici Kutuzov, Timofei Petrovici Zamâțki și Ivan Ivanovici Oșcerin către voievodul Moldovei și tot atâtea solii de la Ștefan cel Mare către Ivan al III-lea în frunte cu Luca (1496), zis și Luca voloșanin (după 19 mai 1496), și Ivan pitar (august - 3 septembrie 1497). Tot în acești ani se constată, pe de o parte, o mare activizare a schimbului de solii între Ștefan cel Mare și Alexandru al Lituaniei, prin care se urmărea încheierea unui tratat de pace și alianță între cele două părți.

Printre cei mai renumiți diplomați ai perioadei respective un rol deosebit îi revenea solului din timpul domniei lui Ștefan cel Mare, *Ioan Țamblac, fiind un grec cu experiență dobândită la Florența, Veneția și Roma*, care a făcut cunoscută Apusului gândirea politico-diplomatică a domnului unei țări mici, ce era ferm convins în necesitatea creării unei largi coaliții antiotomane. Astfel, I. Țamblac, unchiul Mariei Asanina Paleologhina, cea de a doua soție a voievodului (Maria de Mangup), a condus solia Moldovei la Veneția, care s-a aflat pe pământ italian mai bine de un an negocierile au durat (din mai 1477 și până la 8 mai 1478).

Prin inteligența și energia sa, bine cunoscutul cronicar Miron Costin (1633-1691) s-a alăturat domnitorului Vasile Lupu în misiuni diplomatice delicate în Imperiul Otoman, precum și în Polonia. Apoi boierul Nicolae Milescu Spătarul (1636-1708), călător în Occident și autor de scrieri valoroase, s-a inițiat în tainele diplomației în timpul domnitorului moldovean Gheorghe Ștefan, devenind apoi capuchehaia, adică reprezentant diplomatic la Poarta Otomană. A dus regelui și reginei Suediei scrisori secrete, a fost numit apoi de țarul Rusiei traducător la „Departamentul soliilor”, un fel de Minister al Afacerilor Străine, a tradus acte diplomatice secrete și a făcut parte din mai multe ambassade secrete rusești în China.

Implicarea unor importanți demnitari moldoveni în soliile diplomatice continua și mai departe (inclusiv: Giurgea, vornicul, în Lituania, 1496; Ionică Tăutul, logofăt, și Isac, vistier, în Polonia, 1497; Toader Isăescul, pârcălab de Hotin, la Moscova, Luca voloșanin - fostul portar de Suceava, adică Luca Arbure, nepotul lui Ștefan cel Mare, participa frecvent în cele mai complicate misiuni diplomatice, ajungând la deplină maturitate și afirmare în plan diplomatic și militar etc.

Conform scrisorii din 9 iulie 1503 a hanului Crimeii Mengli-Ghirai către Ivan al III-lea, Marele cneaz al Moscovei, reiese că în iunie a aceluiași an au sosit din Moldova doi soli ai lui Ștefan pe nume „Doma și Uliuca” (Дому и Улюка), care îi însoțeau pe doi soli moscoviți împreună cu câțiva meșteri italieni, pentru efectuarea unor lucrări de construcție în capitala Rusiei, pe care marele cneaz îi aștepta de mai multă vreme. Dat fiind faptul că solii moscoviți cu întreaga caravană a meșterilor italieni nu au putut să urmeze, din cauza războaielor, calea trasată inițial spre Moscova, prin Germania și Polonia, au fost nevoiți să treacă prin Moldova, unde au fost reținuți de Ștefan cel Mare mai mult de un an. Drept motiv pentru reținerea acestora au servit veștile alarmante de la Moscova despre Elena, fiica voievodului moldovean și a nepotului său Dimitrie*.

* Nepotul lui Ștefan cel Mare, Dimitrie, care a rezultat din alianța dinastică încheiată cu marele cneaz Ivan III (1482 și căsătoria ficei sale Elena cu Ivan cel Tânăr, la 5 februarie 1498 a fost încoronat oficial ca moștenitor al tronului Rusiei Moscovițe, dar în urma intrigilor Sofiei Paleolog, soția lui Ivan al III-lea, peste câțiva ani ultimul și-a schimbat opțiunea, declarându-l moștenitor pe fiul lor, Vasile. Drept urmare, Elena și fiul său, Dimitrie, au căzut în dizgrație fiind întemnițați, unde Elena moare la 18 februarie 1505, iar Dimitrie – în iarna lui 1509.

Or, Ștefan cel Mare spera că, avându-i captivi pe solii ruși și pe meșterii italieni, să afle mai multe adevăruri despre fiica și nepotul său. Din Crimeea solii moldoveni, menționați mai sus, și cei ruși trebuiau să meargă împreună cu meșterii italieni spre Moscova. Anume Doma și Uliuca urmau să se intereseze la Moscova de soarta fiicei și nepotului domnului moldovean, dar caravana celor două solii nu s-a pornit nici de astă dată spre Moscova, căci Mengli-Ghirai, la rândul său, i-a reținut și el timp de un an pe meșterii italieni, iar trimișii lui Ștefan au fost nevoiți să revină la Suceava. Astfel, marele domnitor al Moldovei a încredințat această misiune unor demnitari de primă importanță, poate chiar dintre cei mai apropiați sfetnici ai domnului, căci relațiile cu Moscova au devenit deosebit de încordate din pricina desemnării altui moștenitor la tronul moscovit și arestarea Elenei Voloșanca și a reținerii îndelungate la Suceava a solilor ruși și a meșterilor italieni.

Spre sfârșitul vieții, Ștefan cel Mare îl trimite pe Luca Arbure într-o altă misiune destul de complicată, de astă dată în Polonia, la Lublin, la 22 noiembrie 1503, unde se afla pe atunci regele Alexandru, fostul duce al Lituaniei. Solul moldovean urma să-l convingă pe rege că Pocuția este o stăpânire din vechime a domnilor moldoveni și acesta trebuia să accepte rămânerea provinciei sub controlul lui Ștefan cel Mare, mai ales după campania din 1497 a regelui Ian Albert în Moldova. Însă în urma negocierilor și prezentării poziției părților, regele nu a acceptat demersul lui Ștefan și situația a rămas incertă, iar relațiile dintre cele două țări continuau să rămână tensionate [...2, pag. 166-167]. Probabil, trimițându-l în solie la regele polon (1503), anume pe Luca Arbure, om cu o bună experiență diplomatică și militară, Ștefan cel Mare urmărea pe lângă misiunea de bază și cunoașterea atmosferei și stării de spirit din țara vecină și de la curtea regală, gradul de pregătire a regatului de război contra Moldovei, în caz dacă Moldova nu va ceda în problema Pocuției.

Prin urmare, din cele investigate putem conchide că în ultimii ani de domnie, în cele mai complicate misiuni diplomatice, Ștefan cel Mare a recurs frecvent și la serviciile nepotului său, Luca Arbure [1]. Până la ultimul episod din domnia lui Ștefan cel Mare, în care a fost implicat Luca Arbure pe când continua să rămână portar de Suceava, este cel din 30 iunie 1504, când marele Ștefan a fost pus în situația de a-și desemna urmașul la tron. În condițiile când sultanul a trimis un pretendent al său, voievodul a adunat Sfatul domnesc lărgit la care boierii participanți au respins candidatura sultanului. Dar dacă Ștefan cel Mare a insistat ca în scaun să urce fiul său Bogdan-Vlad, devenit ulterior Bogdan al III-lea, apoi o parte din boieri ar fi insistat asupra candidaturii portarului de Suceava. Însă intervenția energică a lui Ștefan, adus pe pat la ședința lărgită, în urma căreia ar fi fost decapitați o parte din susținătorii pretendentului venit de la Poartă și din cei ai lui Luca Arbure, care s-ar fi refugiat în cetatea Sucevei, a adus la alegerea ca domn a lui Bogdan al III-lea, care în aceeași zi a și fost uns și încoronat, și așezat pe tron de către însuși Ștefan, primind apoi jurământul de credință al boierilor.

În ansamblu, contribuția principală la diversificarea formelor structurale ale misiunilor diplomatice și constituirea unui corp de diplomați bine dotați și-a adus-o domnitorul Ștefan cel Mare. Suveranul a determinat noi vectori ai politicii externe și a impulsionat relațiile diplomatice cu statele Europei de Sud-Est, a consolidat diversele componente structurale și funcționale ale serviciului diplomatic în scopul promovării interesului național.

BIBLIOGRAFIE

1. Costin M. Opere. Letopiseșul Țării Moldovei de la Aron vodă încoace. Chișinău, 1989, 98 p.
2. Eremia I. Relațiile externe ale Țării Moldovei în documente. Chișinău, 2013, p. 166-167.
3. Eșanu A. Cultură și civilizație medievală românească, Chișinău: Editura ARC, 1996, 271 p.
4. Gorovei Șt., Activitatea diplomatică a lui Ioan Tăutu. Iași, 2001.
5. Neculce I. Letopiseșul Țării Moldovei. București: Litera Internațional, 2001, 416 p.

6. Platon M., Roman A., Roșca S., Popescu T. Istoria administrației publice din Moldova. Chișinău, AAP, 1998.
7. Roman A. Moldova în cadrul sistemului de relații internaționale din secolele XIV - XVII. Capitolul III, pp. 161 – 208, vol. I, „Țara Moldovei în evul mediu (sec. XI-XVII)”. În 3 volume. Ch., 2016.
8. Roman A. Alianțele dinastice ale domnitorului Ștefan cel Mare. În: Materialele Conferinței internaționale de la Universitatea Slavonă. Chișinău, 2016.
9. Roman A. Formarea statului moldovenesc și constituirea sistemului tradițional administrativ. Ch., 2008, 145 p.
10. Ureche Gr. Letopisețul Țării Moldovei. Chișinău. Litera, 1998, 271 p.

IMPACTUL PROBLEMELOR ECONOMICE GLOBALE ASUPRA DEZVOLTĂRII ECOLOGICE

Alexandru GRIBINCEA,
doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Alexandru Alexandru GRIBINCEA,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The author has directed his efforts to classify the main global environmental problems of the present, the most significant predictions of the development of the natural environment. The contradiction between the opportunities that arose from the natural environment and vast possibilities for the development of production had a critical situation. As a result, there are technical premises for creating new conditions for a mutually beneficial relationship between man and nature. An important feature of the scientific and technological revolution is that for the first time in the interaction between society and nature, mediation has reached the limit of natural factors of production and thus opened new possibilities for the further development of society as a process controlled and consciously regulated. The economic and ecological approaches to assessing the results of human activities on the planet are directly opposite: economists assess results through production and consumption growth, and environmentalists - through damage to human nature and health. At the same time, for an adequate assessment of the degree of human impact on nature, combined environmental and economic indicators should be used. The economic development of terrestrial civilization is associated with the accelerated increase in the planet's natural resource consumption as a result of the depletion of non-renewable natural raw material stocks and the deterioration of the state of the environment as a result of intensive nature management and its environmental impact.

Keywords: *natural environment, ecological problems, forecasts of natural environment development.*

Introducere. Grație îngrijorărilor unui grup de savanți din deceniul 7 al sec. al-XX-lea, problema ecologică a căpătat un caracter global. Degradarea mediului se datorează activității economice umane, fără a conștientiza consecințele sau din motive de lipsă a unor tehnologii ecologic performante și nepăsarea. Căutarea unei dezvoltări balansate dintre natură și societate a primit denumirea de economie „verde”.

Scopul cercetării constă în investigarea impactului problemelor economice globale asupra dezvoltării ecologice și căile de ameliorare ale realității existente.

În mod tradițional autorul evidențiază:

- degradarea mediului;
- extinderea zonelor de dezastru ecologic;
- consumul excesiv nejustificat al resurselor naturale;
- creșterea dezvoltării industriale;

- poluarea periculoasă a mediului și a ecosistemelor naturale.

Clasificarea problemelor globale majore de mediu este prezentată în tabelul 1.

Tabelul 1. Clasificarea problemelor globale majore de mediu [9; 14]

Problema	Particularități	Esența	Localizare geografică	Măsuri
Epuizarea resurselor naturale	Principalul factor al deteriorării mediului natural este o retragere excesivă a resurselor naturale din țările slab (subdezvoltate) pentru a depăși înapoierea economică	Utilizarea irațională a resurselor naturale	Țările slab (subdezvoltate)	Programul Națiunilor Unite pentru Mediu (UNEP)
Pierderea diversității biologice	Încălcarea balanței dintre biodiversitate	<i>Cauze directe:</i> schimbarea habitatelor, clima, supraexploatarea naturii, poluarea. <i>Cauze indirecte:</i> schimbarea situației economice, demografice și sociopolitice	La scară planitară	Convenția privind diversitatea biologică a Națiunilor Unite din 05.06.1992.
Poluarea atmosferei	Mișcări în atmosferă	Efectul de seră, găuri de ozon, ploai acide, poluarea cu praf	Global	Programe de monitorizare ale ONU, OMS
Efectul de seră, încălzirea climei	Creșterea concentrației CO ₂	Încălzirea climei cu 2-4°C	Aglomerări urbane	Convenția-cadru a ONU privind schimbările climatice a Națiunilor Unite din 09.05.1992.
Distrușgerea stratului de ozon	Distrușgerea stratului de ozon sub influența Br ₂ O, N ₂ O	Stratul de ozon protejează fauna de razele ultraviolete	La scara planitară	Convenția de la Viena privind protecția stratului de ozon din 1985; Conferința de la Montreal (1987)
Poluarea hidrosferei	Poluarea apelor în țările în curs de dezvoltare	Râuri și lacuri	Țări în curs de dezvoltare și slab dezvoltate	UNCED - Conferința Organizației Națiunilor Unite privind mediul și dezvoltarea (COSR)

Starea ecologică a Oceanului planetar	Poluarea oceanului planetar	Naufragii petroliere, aruncare deșeuri	Global	UNCED
Degradarea terenurilor	Pierderile lumii de terenuri fertile anual constituie milioane de hectare	Dificultăți în rezolvarea problemei alimentației, materii prime	Țări slab dezvoltate	Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii (IUCN). Uniunea Mondială protecția naturii
Problema asigurării umanității cu apă dulce	Consumul de apă proaspătă depășește populația de 5-6 ori	1/3 din populația globului suportă deficit de apă potabilă proaspătă	la scară planetară	UNCED
Catastrofe tehnologice	Accidentele și catastrofele apar brusc, au un caracter local, duc la moartea în masă a organismelor vii și provoacă daune economice	Consecințele asupra mediului se extind pe distanțe mari	Țările dezvoltate și în curs de dezvoltare	UNIDO - Organizația Națiunilor Unite pentru Dezvoltare Industrială

Responsabilitatea pentru starea ecologică devine parte a portretului social al societății. Intercorelarea problemelor globale de mediu și consecințele sociale demonstrează legătura strânsă dintre elemente de dezvoltare durabilă și confirmă orientarea corectă al programului „Viitorul pe care îl dorim” (2012) [16].

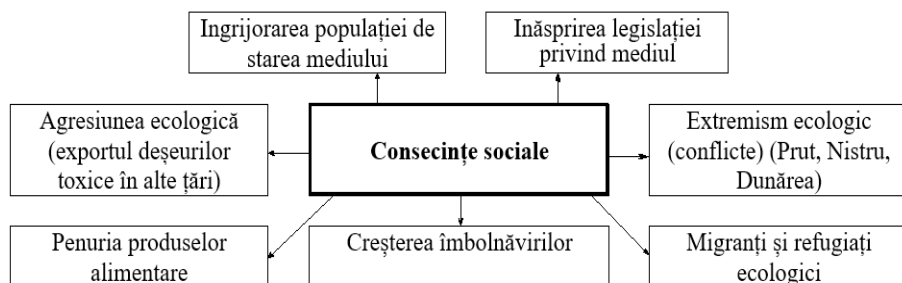


Fig. 1. Consecințele sociale ale poluării mediului

Sursa : elaborată de autor în baza [1]

Tendențele problemelor globale de mediu denotă eficiența cea mai necorespunzătoare a unui complex de programe internaționale în domeniul protecției naturii, ceea ce indică o conștientizare ecologică scăzută a populației. O soluție completă trebuie să combine nu numai la dezvoltarea unor tehnici și tehnologii inovatoare, mecanisme pentru punerea în aplicare a managementului de mediu, monitorizare și securitate a mediului, dar, de asemenea, să includă în mod obiectiv un cadru necesar pentru educație și cultura mediului [6]. Dezvoltarea

armonioasă a societății și a naturii este cheia dezvoltării durabile a lumii (fig. 2), unul dintre obiectivele globale ale mileniului, conform programului ONU este dezvoltarea sustenabilă [12]. Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului în Moldova, conform rolului PNUD în realizarea ODM în Moldova: eradicarea sărăciei și foamei; asigurarea accesului universal la învățământul general obligatoriu; promovarea egalității genurilor și abilitarea femeilor; reducerea mortalității infantile; îmbunătățirea sănătății materne; combaterea HIV/SIDA și a tuberculozei; asigurarea unui mediu durabil; crearea parteneriatului global pentru dezvoltare [12].

Nu am putea insista că nu se întreprind eforturi pentru a redresa starea lucrurilor. Conform rapoartelor ONU, majoritatea obiectivelor sale au fost atinse. Dacă în 1990, 47% din populația țărilor în curs de dezvoltare trăia în sărăcie extremă, astăzi (2018) - doar 14% [5]. Numărul de copii din afara școlii de vârstă școlară primară și mortalitatea infantilă a fost redusă la jumătate între 2000 și 2015. Infecțiile cu HIV au scăzut cu 40% [8]. Din substanțele care diminuează stratul de ozon 98% au fost eliminate, ceea ce ar putea permite să credem că până la mijlocul secolului al XXI-lea situația se va ameliora [2].

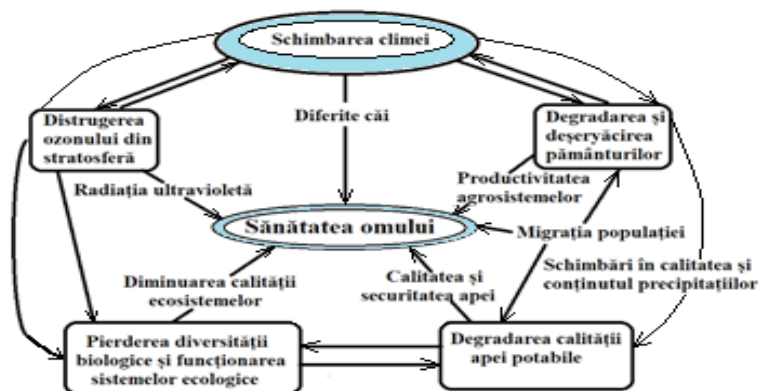


Fig. 2. Interacțiunea sănătatea omului și mediul

Elaborată în baza cercetărilor [1]

Indexul eficienței ecologice este o măsură comparativă integrată a succesului politicilor de mediu din țările lumii. Metodologia calculării indexului se bazează pe principiul apropiării de obiectiv. Rezultatul pentru fiecare indicator este calculat în funcție de poziția țării pe scală, limita inferioară a căreia este stabilită de cea mai slabă țară din acest indicator, iar cea superioară de obiectivul dorit. Obiectivele utilizate sunt indicatorii înregistrați în tratatele internaționale, recomandările organizațiilor internaționale sau în opiniile experților. Dacă statul a atins sau a depășit obiectivul, atunci acesta primește o sută de puncte pentru acest indicator [10].

1) Comunitatea internațională în ansamblu îmbunătățește indicatorii ecologici, în timp ce altele se deteriorează semnificativ. Printre problemele pe care se fac progrese, se regăsesc „Efecte asupra sănătății”, „Accesul la apă potabilă” și „Salubritate”. Cu toate acestea, în ceea ce privește „Calitatea aerului” și „Pescuitul” sunt în declin [4; 15].

2) Dezvoltarea economică conduce la o îmbunătățire a performanței de mediu pentru anumite poziții, dar în același timp, apar noi riscuri ecologice. Indicatori de aer și apă demonstrează aceste semnale contradictorii. Atunci când țările devin mai bogate, guvernele investesc în dezvoltarea proceselor de salubritate și mai puțini oameni consumă apă de calitate dubioasă, ceea ce duce la o sporire a numărului de decese cauzate de boli transmise prin apă.

Dar pe măsură ce se dezvoltă țările, producția industrială și transportul rutier cresc. Ca urmare, numărul de decese cauzate de poluarea aerului crește [4; 14].

Poluarea aerului reprezintă o problemă globală; întrebările sunt majore în țările cu economiile emergente, cum ar fi China și India, țările mai puțin bogate sau subdezvoltate. Mai mult de 3,6 miliarde de oameni, sau jumătate din populația lumii, trăiesc în țările în care concentrația de praf fin în suspensie depășește nivelul, pe care Organizația Mondială a Sănătății consideră ca un trai în condiții de siguranță.

Tabelul 2. Indicele de performanță ecologică, 2016 [11]

Nr.	Țara	Puncte	Nr.	Țara	Puncte
1	Finlanda	90,68	12	Marea Britanie	87,38
2	Islanda	90,51	25	Canada	85,06
3	Suedia	90,43	26	SUA	84,72
4	Danemarca	89,21	29	Italia	84,48
5	Slovenia	88,98	30	Germania	84,72
6	Spania	88,91	32	Rusia	83,52
7	Portugalia	88,63	34	România	83,24
8	Estonia	88,59	55	Moldova	76,69
9	Malta	88,48	99	Turcia	67,68
10	Franța	88,20	109	China	65,10

Situația mediului și organizarea de management de mediu reprezintă o problemă stringentă a timpului nostru, în special în țările industrializate și dens populate din Europa [5;6]. În constituțiile statelor europene sunt reflectate problemele ecologice, precum și metodele de bază de control al relațiilor umane, a societății, a statului și a mediului, pentru a preveni degradarea acestuia.

Impactul considerentelor ecologice cu privire la toate componentele globale sunt în creștere [3]. Recunoscând lipsa de alternative al modului „verde” de dezvoltare (în care se reflectă dorința omenerii de a supraviețui, mai degrabă decât auto-distrugere). Este necesar să se ia în considerare importanța predominantă a intereselor naționale și de business, precum și oportunitățile economice pentru țări din propagarea unor noi abordări de reglementare la nivel internațional.

Concluzii

Pentru a rezuma prevederile ecologice ale constituțiilor țărilor europene, se poate afirma că cerințele paletelor constituționale de mediu este variată, are propria sa istorie și dinamica, specificul național și geografic, este strâns legată de alte domenii ale vieții și reglementarea constituțională.

Legăturile cele mai apropiate sunt relațiile ecologice reglementate de constituție, cultură, educație și economie. Țările europene și-au dat seama de importanța problemelor de mediu în ceea ce privește creșterea lor, durata și pe termen lung, decizia lor este determinată în mare măsură de cultură (care determină nivelul și natura, nevoile de recreere ale persoanei), educație ecologică corespunzătoare, în special a generației tinere.

În ceea ce privește economia, aceasta este în mod constant și inevitabil intră în conflict cu mediul, deoarece costurile de mediu reprezintă o povară asupra costului producției, veniturilor și profitului; numai statele puternice, orientate social și prospere pot să-și permită controlul efectiv al mediului de către stat și intervenția în activitățile de mediu ale capitalului, îndepărtând o parte din fonduri pentru menținerea ecologică și prosperitatea întregii societăți.

BIBLIOGRAFIE

1. Așevschi V. Impactul poluării asupra sănătății. În: Revistă științifică, de educație, spiritualitate și cultură ecologică *Noosfera*, 2014, nr.10, p. p.217-227.
2. Développement durable: l'ONU tient-elle ses engagements? <https://www.consoglobe.com/developpement-durable-onu-cg>
3. Emmanuel Macron proposera un pacte pour l'environnement à l'ONU. http://www.lefigaro.fr/sciences/2017/06/24/01008-2017_0624AR_TFIG_00_137-emmanuel-macron-proposera-un-pacte-pour-l-environnement-a-l-onu.php
4. Friptuleac G. Problemele ecologo-igienice ale calității mediului urban, Chișinău, 2006.
5. Garstea S., Bîrcă I., Gribincea A. World economy post-crisis development. În: revista Economie și Sociologie, 2016, Nr. 1, pp.36-42
6. Gribincea A. Comment la catastrophe japonaise va frapper l'économie mondiale. „Sectorul serviciilor în secolul XXI: realizări, probleme, perspective. *Simposion științific internațional*. (2011; Chișinău). Sectorul serviciilor în secolul XXI: realizări, probleme, perspective. *Simposion științific internațional*, 28 mar. 2011/col.red: Al. Gribincea (red. resp.), A. Onofrei, E. Constantinovici [et al.]. – Ch.: USM, 2011 (Tipogr. „Print-Caro” SRL). – 271 p. p. 91-93
7. Gribincea A. Oportunități de utilizare a surselor energetice alternative în Euroregiunea Siret-Prut-Nistru. Rolul euroregiunilor în dezvoltarea durabilă în contextul crizei mondiale. Exemplu Euroregiunea Siret-Prut-Nistru, vol. VII, conferință internațională. 29 octombrie 2010, Iași: Inst. Gh.Zane, Tehnopres, 2010, p. 241-249
8. Gribincea A. Relațiile economice dintre polii economici: noțiuni, concepte, experiență. Chișinău: USM, 2009, 126 p.
9. Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE-UNEP). Rapport 2017. 365 p.
10. Lungu T., Sava E., Andrei I., Gribincea A. Perspectivele investițiilor străine directe în țările dezvoltate. În: *Analele ULIM*, 2007, Vol. 6: Seria Economie., p. 59-63
11. Methods. This chapter outlines the methods used for the 2016 Environmental Performance Index that makes up the basis for the report and its findings.
12. Obiectivele de dezvoltare durabilă. <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/sustainable-development-goals.html>
13. Popa M., Florecu M., Gribincea A. Dezvoltarea durabilă și motivația intereselor. Conferință internațională: „Probleme actuale ale teoriei și practicii relațiilor moldo-japoneze”, Chișinău, 12-14 mai 2005, Chișinău: CEP, USM, 2005, p. 253-257.
14. Sîrbu G, Rozemberg I, Coreachin S, Gribincea A, Produsele intelectuale în protecția mediului. În: revista *Studii Economice*, 2010, nr. 1-2, p.
15. Terre: le dilemme de l'ONU, marché roi ou écologie. http://www.lemonde.fr/planete/article/2007/11/16/quatre-scenarios-de-l-onu-dessinent-l-avenir-de-la-planete_979249_3244.html
16. The future we want. In: the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733_Future_We_Want.pdf

POLITICA SECURITĂȚII ENERGETICE LA SCARĂ MONDIALĂ ȘI EUROPEANĂ

Alexandru GRIBINCEA,
doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Maxim SANDU,
doctorand,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Maria POPESCU,
doctorandă,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

In the present era, the ever-increasing dependence of the world's oil economies is an undeniable reality. Michael Collon argues, „if you want to lead the world, you have to control oil.” Petrol is the resource that moves most sectors of the national and world economy, and the interdependencies between resources and development, prosperity and power have been decoded and modeled to a great extent the beginning of the 21st century that seeks to increase the dependence of the world's economies on energy resources, especially oil as the main energy resource. In this context the tendency of the great powers to gain control over the most significant material resources of the planet and implicitly on their prices, as energy resources play an increasingly important role in the position and role of a state in the system of international relations. The aim of the research is to investigate the energy security policy in the European space with repercussions on the energy of the Republic of Moldova

Keywords: energy, security, alternative sources, hydrocarbon supply, biotechnology.

În Raportul ONU, intitulat „A more secure world: Our shared responsibility”, se împărtășește sentimentul că există necesitatea ca comunitatea mondială să-și unească eforturile pentru un viitor mai prosper și securizat. În raportul ONU se constată că există o serie de amenințări care vizează atât statele puternice, cât și pe cele mai slabe: extinderea violenței și terorismului, elaborarea și răspândirea mijloacelor de distrugere în masă, divergențe violente pe fundal religios și etnic, extinderea criminalității, degradarea situației ecologice, aprofundarea decalajului Nord - Sud [1; 18]. Dintre toate sursele energetice, cele mai ecologice s-au adeverit cele alternative, care permit a forma o societate care trăiește în echilibru cu mediul, permite extinderea pe Terra a surselor ecologice de energie, diverse după dimensiuni și capacități. În perspectivă aceasta poate permite a gestiona clima, fiind semnificativ, dacă luăm în considerare cheltuielile pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, încălzirea localurilor, producerea. Până a decide oportunitatea utilizării resurselor regenerabile, este necesar a estima eficiența lor economică [14].

La scară globală finalizarea „Războiului Rece” a cauzat, cel puțin din aspect politic și militar, trecerea la o lume unipolară, în care un singur stat își impune viziunea, politica și interesele proprii dominante, fără a ține cont de interesele altor state mai mici. Concomitent,

experiența anterioară denotă faptul că niciun stat, nici măcar o superputere, precum SUA, nu poate rezolva toate problemele. Astfel se poate observa că mediul global de securitate devine din ce în ce mai dependent de dezvoltarea unor puteri regionale, ca Uniunea Europeană, China, Rusia, Japonia și India, îndreptându-se către un sistem multipolar. Trebuie, de asemenea, luată în considerare și apariția unor puteri de nișă, care și-au dezvoltat o capacitate mare într-un domeniu relativ îngust și limitat, dar care le dă posibilitatea de a influența uneori în mod determinant evoluția mediului internațional [2].

Scopul cercetării constă în investigarea politicii de securitate energetică în spațiul european, mondial cu repercusiuni asupra energiei din R. Moldova, căutarea unor vectori prioritari vizând utilizarea surselor regenerabile de energie.

Metodologia cercetării cuprinde metode de cercetare teoretice și empirice, fiind bazat pe abstract-logice, de calcul și previziune structurală și generalizări. Studiile experimentale au fost efectuate teoretic, empiric, statistic. Investigarea lucrărilor științifice privind securitatea energetică conduce la concluzia că, în primul rând, în general, securitatea poate fi înțeleasă ca o stare a obiectului în complex cu toate legăturile sale cu termenii capacității de a supraviețui, auto-reglementarea și dezvoltarea în condițiile amenințărilor - atât externe și interne, precum și factorilor de acțiune (deosebit de dificil de prevăzut). În rândul al doi-lea, politica de securitate, în ciuda aspectului său multifacțat, în ansamblu poate fi redus la statutul, de utilizarea și dezvoltarea resurselor energetice, care au un anumit sistem socioeconomic. Caracteristicile economiei energetice duc la necesitatea unei metode sistemice mai profunde de cercetare economică, care trebuie să țină seama de impactul factorilor economici, tehnologici, organizaționali, climatici naturali și de mediu. Dezvoltarea unei abordări sistemice în metodologia de evaluare a eficienței economice a instalațiilor energetice sunt metode de eficacitate comparativă.

Cercetare și analiză. Îngrijorările vis-à-vis de starea securității, bunăstării și democrației constituie o altă caracteristică a mediului internațional al lumii contemporane.

ONU și Forumul Economic Mondial remarcă acutizarea competiției economice între țări, reflectând capacitatea țărilor și a instituțiilor sale de a asigura rate stabile de creștere economice care să fie sustenabile pe termen mediu. Autorii studiului subliniază faptul că țările cu rate ridicate ale competitivității naționale tind să ofere un nivel mai ridicat de bunăstare și securitate socioeconomică cetățenilor lor. Este de așteptat ca guvernele să elaboreze strategii de

dezvoltare, care încearcă să elimine obstacolele din calea dezvoltării economice și a competitivității ca instrument de analiză a problemelor din politicile lor economice și de elaborare a măsurilor pentru realizarea unui progres economic sustenabil. În aceste circumstanțe sărăcia, ambițiile politice și gestionarea proastă poate prejudicia securitatea națională și regională.

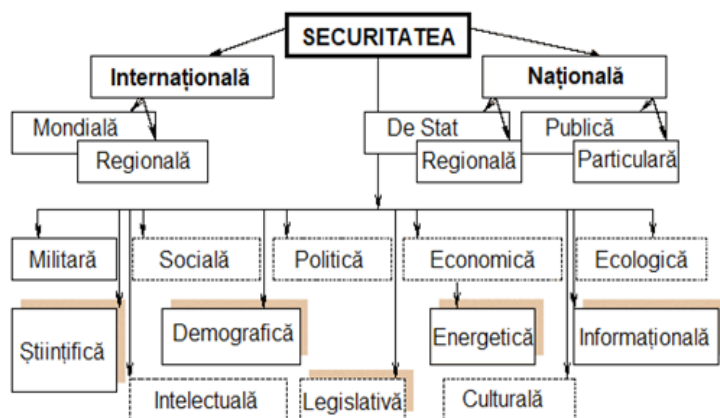


Fig. 1. Principiile și componentele securității unui stat.
Sursa: cercetările autorului în baza [22].

Securitatea energetică – constituie o condiție a securității cetățenilor, a societății și a statului, economia de penurie și amenințări pentru asigurarea necesarului de energie și resurse energetice accesibile, ieftine, eficiente, de calitate, protejate de amenințări și încălcări ale securității de asigurare cu energie. Putem deduce că starea de securitate este o stare corespunzătoare condițiilor normale de satisfacere a nevoilor pe deplin justificate (cerere) pentru energie în condiții extreme - furnizarea garantată minimă cerută după volum. Formarea aparatului conceptual al securității energetice, se bazează pe ideologia fiabilității (și parțial pe ideologia securității naționale), dar contrar conceptului de stabilitate a sistemelor energetice, precum și furnizarea fără întrerupere a sursei de alimentare, care sunt atributele sistemelor de aprovizionare cu energie, reducând riscul. Securitatea energetică poate fi dezvăluită prin trei factori principali:

1. capacitatea complexului energetic de a furniza o cantitate suficientă de resurse energetice accesibile, eficiente și de înaltă calitate;
2. capacitatea economiei (ca utilizator de energie) pentru a utiliza rațional resursele energetice și a limita cererea acesteia;
3. o stare de stabilitate suficientă a sistemelor de aprovizionare al complexului energetic la efectele perturbatoare ale amenințărilor posibile în adresa securității energetice (economice, sociale, politice, tehnologice, naturale, manageriale și juridice) (fig. 2) [20].

Pentru realizarea acestor factori societatea caută rezolvarea problemelor și surselor alternative de energie.

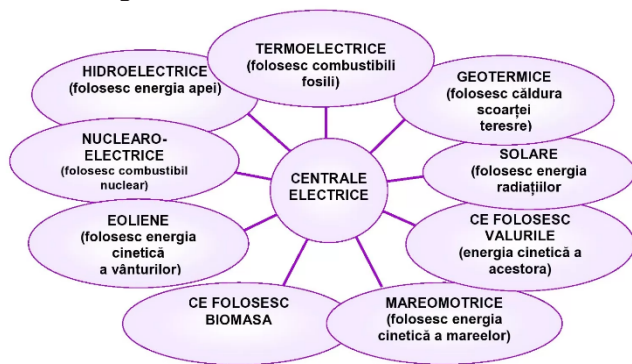


Fig. 2. Tehnologii de obținere a energiei electrice.

Sursa: cercetările autorului în baza [22].

Printre sursele potențiale de energie de pe glob se utilizează și se pot antrena surse tradiționale și alternative de energie. Autorii evidențiază:

1.Stații solare cosmice. În fiecare oră pământul primește atât de multă energie solară, mai mare decât ceea ce folosesc oamenii din Pământ. Suprafața Pământului atinge o mică parte din energia *Helios*-ului, care constituie circa 1.000 watt/m².

Pământul beneficiază de energia soarelui aproximativ de 1400 W/m². Trecând prin stratul de ozon, ionosferă puterea radiației se reduce (din cauza absorbției în atmosferă, apă, corpuri rigide, reflexie și difuzie), în așa mod că până la suprafața pământului ajunge circa 1000 W/m². Această energie este absorbită de litosferă, transformată în energie termică, conducând la încălzirea atmosferei. O mare parte din această căldură se pierde, difuzându-se prin atmosferă. Strategia folosirii panourilor solare are ca scop recuperarea radiației solare și transformarea ei în căldura utilizabilă în construcții domestice (cel mai frecvent pentru încălzirea apei menajere) [15].

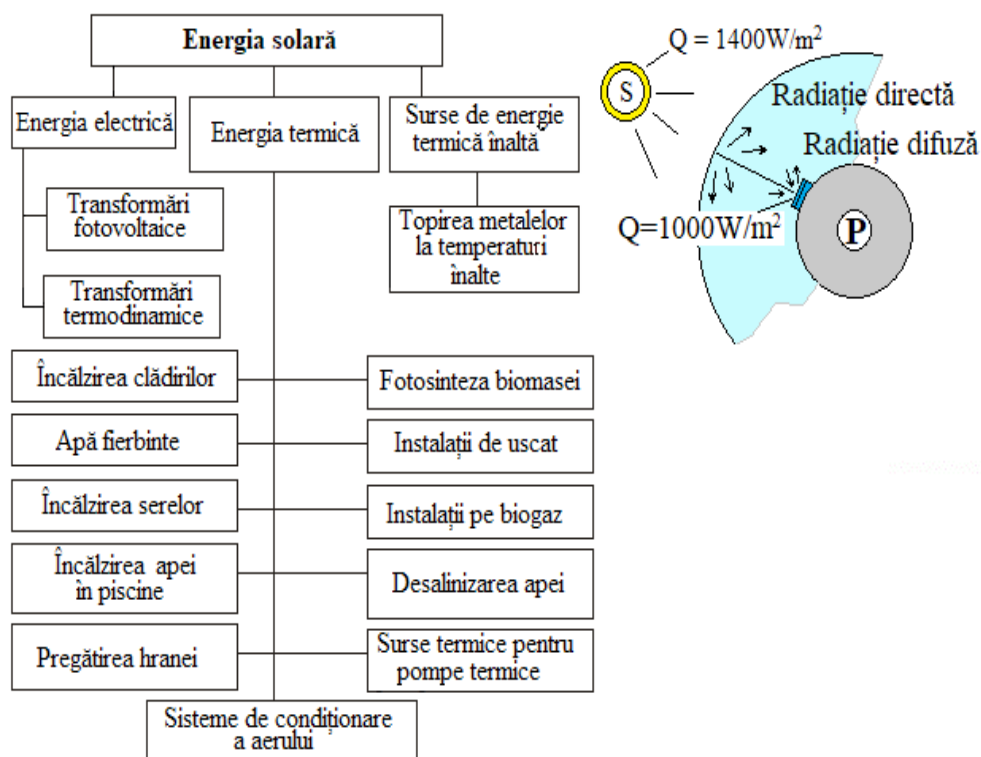


Fig. 3. Utilizarea energiei solare pe Pământ.

Sursa: cercetările autorilor.

2. Energia omului. Omul mișcându-se elaborează energie, care la moment nu se utilizează. Produsele alimentare constituie sursa de energie a organismului uman. Produsele consumate nu se asimilează în starea inițială de consum, ci inițial fiind supuse unor schimbări complexe de descompunere prin transformări chimice în formă acceptabilă de asimilare pentru organism. În organism, consumatorul major de energie este creierul, cele circa zece miliarde de neuroni utilizează circa 60% din rata energetică consumată de organismul în 24 ore. Utilizarea acestei energii revine viitorului inovativ.

3. Energia valurilor și mareelor. Energia valurilor și în special a mareelor este una din energiile regenerabile inepuizabile, dat fiind faptul că suprafața planetei în proporție de peste 70% este reprezentată de apă. Energia valurilor oceanice poate fi privită ca mișcarea pe verticală a valurilor, energia mareelor și curenților oceanici. La înălțimea valurilor de 2 m puterea atinge 80 KWT/m. Randamentul transformării energiei mecanice în electrică constituie până la 85 %. Energia valurilor depășește energia mareelor, dar în prezent se utilizează insuficient. **Energia mareelor** este o sursă de **energie regenerabilă, datorată cuplului gravitațional Pământ - Lună**. **Energia mareelor** nu este influențată de intemperii, spre deosebire de alte surse dependente de puterea vântului, sau de starea atmosferei [4; 6].

4. Energia hidrogenului (boxe energetice). Energia hidrogenului este un domeniu al energiei bazat pe utilizarea hidrogenului ca mijloc de acumulare, transport și consum de energie (fig. 4). Hidrogenul este selectat drept elementul cel mai răspândit pe Terra și în cosmos, căldura degajată la arderea hidrogenului este cea mai mare, iar produsul combustiei în oxigenul constituie apa (care este iarăși în circulație), deci nu există probleme în ceea ce

privește accesul la materia primă și problema deșeurilor. Energia hidrogenului se referă la energia alternativă. Eficiența utilizării hidrogenului drept combustibil în mijloacele de transport le depășește pe cele cu benzină 100-200%.

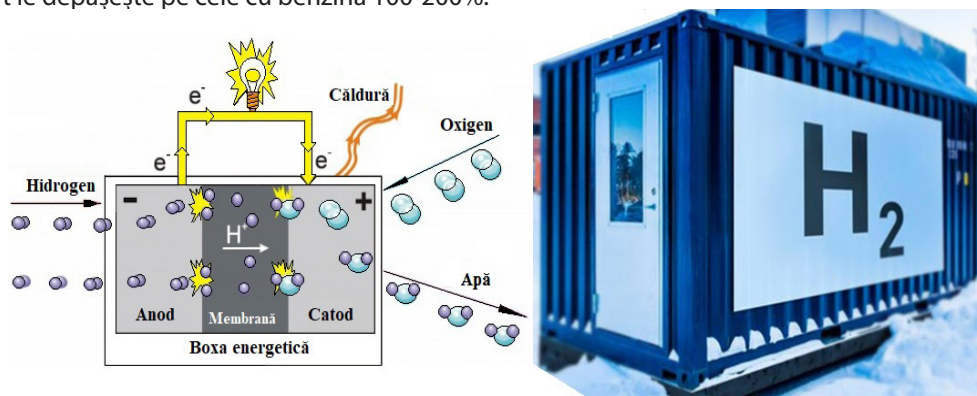


Fig. 4. Schema de lucru a surselor de energie bazate pe hidrogen.

Sursa: cercetările autorilor.

5. Energia termică a fluxurilor de lavă subterană. Variațiile termice afectează un strat foarte subțire de la suprafața scoarței (cca 20 m grosime la latitudini mijlocii). Sub acest strat cu temperatură variabilă se află un strat izoterm a cărui temperatură este egală cu temperatura medie anuală a aerului din regiunea respectivă. Sub stratul izoterm se constată o creștere continuă a temperaturii pe măsură ce se coboară în adâncul scoarței. S-a constatat că, în medie, temperatura crește în interiorul scoarței cu cca 1°C la fiecare 33 m adâncime. Valoarea cu care crește temperatura la fiecare 100 m adâncime se numește gradient geotermic. Valoarea treptei geotermice variază foarte mult de la o regiune la alta în funcție de aflulx termic din adâncul Pământului. În partea superioară a mantalei temperatura depășește 1000°–1500°C, iar în nucleul Pământului temperatura atinge 5000°C. Astfel, alături de radiația solară și forța gravitațională, căldura internă a Pământului reprezintă una din sursele energetice care influențează procesele și fenomenele din învelișul geografic. Adâncimea la care temperatura crește cu un 1°C poartă denumirea de treaptă. *Energia geotermală este o direcție de energetică, bazată pe producerea de energiei termică și electrică datorată energiei conținute în incinta pământului, la stațiile geotermale. Se referă, de obicei, la surse alternative, regenerabile de energie termală. Aceasta provine din utilizarea apei și aburilor fierbinți. Accesul la apele calde subterane este posibil prin forarea în profunzime a sondelor. Mai mult decât aceste părți termale sunt distribuite roci uscate la temperaturi ridicate, a căror energie este accesibilă prin pompare și extracția ulterioară a apei supraîncălzite de la acestea. Pe lângă bazine cu ape subterane fierbinți, există roci fierbinți în straturile superioare. În aceste cazuri la adâncime se pompează agentului termic, ce se reîntoarce fierbinte la suprafață, încălzind calorifere, spațiile, clădirile etc.* Din categoria surselor de energie geotermale de potențial termic ridicat, fac parte și gheizerele cu apă fierbinte sau abur [9]. În Moldova deja se utilizează cu succes această metodă de încălzire [7; 13]. Principalele cheltuieli revin pe seama pompelor electrice [10].

6. Deșeuri nucleare. Deșeurile radioactive ocupă un rol important în diagrama de distribuție a pericolelor mai mult asupra oamenilor și a sănătății lor decât asupra mediului [9]. Deșeuri radioactive înseamnă acele materiale rezultate din procesele nucleare, pentru care nu s-a prevăzut nicio întrebuințare ulterioară și care conțin sau sunt contaminate cu radionuclii în concentrații superioare limitelor de exceptare reglementate de autoritatea națională de reglementare, autorizare și control a activităților nucleare [1; 3]. La nivelul anului 2016, în

lume se utilizau 440 de reactoare nucleare funcționale, 65 din care se află în stare de edificare și 173 în proiecte. În spațiul european există 130 de unități nucleare, plasate în 14 din UE-28. Aportul lor acoperă 27% din energia necesară, constituind 50% din energiile cu emisii reduse de CO_2 . Țările europene își asigură necesarul în energie electrică parțial: România – 18%, Franța 80%, Slovacia – 57%, Ungaria (53,6%), Belgia (47,5%), Suedia (41,5%), Finlanda (34,6%), Republica Cehă (35,8%), Bulgaria (31,8%) [2; 8]. În prezent acest model se utilizează limitat din cauza pericolului deșeurilor radioactive, pericolul pentru personal și răspândirii, utilizării de teroriști etc.

7. Geamurile fotovoltaice (sau panourile fotovoltaice transparente). Printre sursele regenerabile, energia solară își mărește constant cota. Are loc lansarea unor produse comerciale - panouri solare transparente, care pot înlocui ferestrele convenționale și care pot transforma o parte din lumina soarelui în energie electrică [16]. Eficiența acestor tehnologii poate asigura până la 30% din energia electrică necesară funcționării normale a clădirii. Pentru moment, **eficiența conversiei luminii în energie electrică este de numai 1%** prin utilizarea acestui tip de captator solar, dar echipa de cercetători crede că în foarte scurt timp va putea ajunge la 5-10% [10; 11; 14].

8. Biocombustibil – este un produs obținut din materii prime vegetale sau animale, în urma unor activități vitale a organismelor sau deșeurilor organice industriale [19]. Deosebim biogaz lichid (pentru motoarele cu combustie internă, de exemplu, etanol, metanol, biodiesel), biocombustibil solid (lemne de foc, brichete, peleți de combustibil, chipsuri, paie, coji) și gaze (gaz de sinteză, biogaz, hidrogen) [8; 12].

9. Energia eoliană este energia vântului, o formă de energie regenerabilă. Turbinele eoliene moderne transformă energia vântului în energie electrică producând între 50-60 KW - 2-3MW, frecvent generând între 500-1500 KW (în funcție de dimensiunile elicelor) [13]. Turbina eoliană (centrala eoliană sau scurtă pentru turbine eoliene) este un dispozitiv de transformare a energiei cinetice a fluxului de vânt în energie mecanică de rotație a rotorului cu transformarea sa ulterioară în energie electrică [11]. Turbinele eoliene pot fi împărțite în trei categorii: industriale, comerciale și de uz casnic (pentru uz privat). Industrial sunt stabilite de către stat sau mari corporații de energie [4; 17]. De regulă, acestea sunt unite într-o rețea, rezultatul fiind o centrală eoliană [21]. Diferența sa principală față de cea tradițională (termică, nucleară) este absența completă a materiilor prime și a deșeurilor. Unica cerință importantă pentru fermele eoliene este nivelul mediu ridicat al vântului anual [22]. Capacitatea generatoarelor eoliene moderne ajunge la 8 MW. Puterea generatorului eolian depinde de puterea fluxului de aer (N), determinată de viteza vântului și suprafață $N = pSV^3 / 2$, unde: V - viteza vântului; p - densitatea aerului; S – suprafața (swept area).

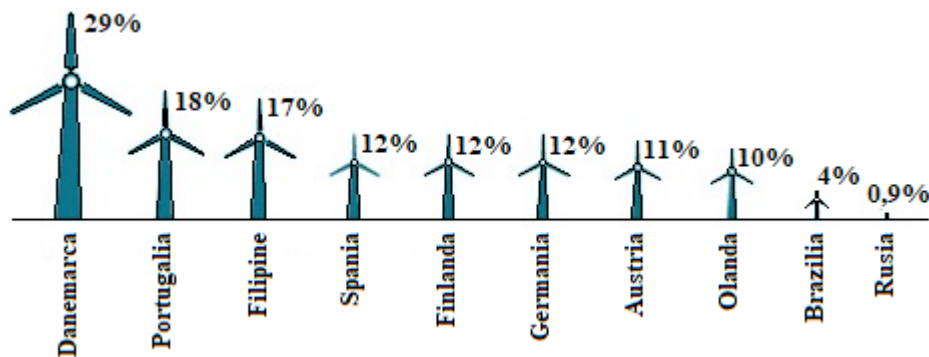


Fig. 5. Ponderea resurselor energetice regenerabile în volumul total de producere în diferite țări.

Sursa: cercetările autorilor.

În prezent, în Moldova se utilizează în zona de nord 14 turbine eoliene[4]. În Moldova puterea vânturilor nu se poate comensura cu țările din Europa de Nord, dar potențialul eolian este promițător pentru utilizare: de până la 11.000 MW. Moldova și-a asumat un angajament în fața partenerilor de dezvoltare, ca până în 2020, 10% din consumul total de energie electrică să fie regenerabilă. Actualmente această cotă atinge cifra modestă de 1,5% [17].

Concluzii. Reprezentații școlii de la Copenhaga au dedus o concepție nouă vizând securitatea în relațiile internaționale. Oferta s-a detașat de la concepția tradițională ca un set de măsuri, întreprinse ca reacție la amenințările apărute și a da o determinare noțiunii de securitate în bază de *securitization*. Formularea securității ca proces în domeniul relațiilor internaționale se rezumă la un proces, în care un obiect sau acțiune se apreciază ca problemă a securității, ca pericol [2]. În contextul examinării problemei asigurării securității energetice a țărilor UE, transportatorii amenință adesea proiectele de asigurare a securității și aprovizionarea cu surse energetice ale țărilor din spațiul european, inclusiv Moldova. Republica Moldova care importă circa 88% de energie electrică. Întru diminuarea impactul factorilor negativi și imprevizibili, UE a adoptat *Strategia 2020*, vizând căutarea surselor alternative de energie. Evidențiem unele surse, care la moment ar putea servi ca surse alternative, preponderent ecologice, de energie ca energia eoliană, biocombustibil, celule fotovoltaice, reutilizarea deșeurilor nucleare, energia termică a fluxurilor de lavă subterană, energia hidrogenului, energia valurilor și mareelor, energia soarelui în cosmos și pe Terra etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Agenția Nucleară și pentru Deșeuri Radioactive. http://www.agentianucleara.ro/?Page_id=249.
2. Buzan B. People, States, and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. Boulder, CO: L. Rienner 1991.
3. Ce se întâmplă cu reziduurile de la reactoare? În: <http://www.ziare.com/mediu/energie-nucleara/romania>.
4. Dulgheru V. Utilizarea surselor regenerabile de energie – eoliană, solară și hidrolică în condițiile Republicii Moldova. Utilizarea surselor regenerabile de energie – eoliană, solară și hidrolică în condițiile RM. www.utm.md/meridian/2009/MI_3_2009/10_Dulgheru_V_Utilizarea.pdf pp.63-69.
5. Eficiența energetică. <http://www.dissercat.com/content/effektivnost-razvitiya-vozobnovlyaemykh-i-netraditsionnykh-istochnikov-energii-na-primere-da#ixzz59zUdviT5>.
6. Energia mareelor. În: <https://despretot.info/energia-mareelor/>
7. Energie geotermală. În: http://www.prime.md/ro/casa-verde-un-barbat-isi-incalzeste-casa-cu-energie-geotermala_64630.html
8. Gribincea A., Bârdan V., Epuraș O. Problema globală – substituirea carburanților tradiționali. „Economie și Sociologie”, 2011, nr.3, pp. 47-57.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1441 din 30.12.2016 „Strategia națională privind managementul deșeurilor radioactive pe anii 2017-2026”, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, nr. 21-03-94 din 06.01.2017.
10. <https://agrobiznes.md/incalzirea-geotermala-cum-functioneaza-avantaje-si-dezavantaje-pentru-moldova.html>.
11. Legea nr. 92 din 29.05.2014 cu privire la energia termică și promovarea cogenerării. Publicat: 11.07.2014 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. nr. 178-184, art nr: 415.
12. Maximilian S. Gribincea C. Problema producerii tehnologiilor de obținere a energiei din resursele regenerabile. Materialele conferinței internaționale științifico-practice, ediția a VIII-a “Creșterea economică în condițiile globalizării”, INCE 2013, pag. 127-132.

13. Obținerea energiei geotermale pentru gospodărie. În: <https://agrobiznes.md/el-es-te-primul-moldovean.html>.
14. Panouri fotovoltaice în Republica Moldova În: <http://agora.md/stiri/14602/o-noua-afacere>.
15. Panouri fotovoltaice și accesorii. În: <http://www.creeaza.com/tehnologie/construc-tii/Utilizarea-energiei-solare925.php>.
16. Panourile fotovoltaice transparente – o idee revoluționară. <http://ecoprofit.ro/pano-urile-fotovoltaice-transparente>.
17. Paradox: Avem un potențial uriaș de producere a energiei electrice din surse proprii, însă preferăm să importăm. În: https://www.publika.md/paradox-avem-un-potential-urias-de-producere-a-energiei-electrice-din-surse-proprii-insa-preferam-sa-importam-video_2969591.html#ixzz5A2fHG1yv.
18. Report of the Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: Our shared responsibility. United Nations, 2004, p. 23.
19. Stratan A., Gribincea C. Instrumente manageriale în asigurarea eficienței energetice din industria alimentară. Institutul Național de Cercetări Economice al Academiei de Științe a Moldovei, 29 September – 01 October, 2016, pp. 68-74.
20. Surse de energie regenerabilă. În: <http://www.dissercat.com/content/effektivnost-razvitiya-vozobnovlyaemykh-i-netraditsionnykh-istochnikov-energii-na-primere-da#ixzz59zTg8Gsu>.
21. Vântul viitorului: Energia eoliană ne poate asigura un viitor curat. În: <http://albasat.md/2018/01/10/vantul-viitorului-energia>.

PUTEREA BIROCRATICĂ ÎN CONTEXTUL REFORMĂRII ȘI EFICIENTIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Pantelimon VARZARI,
doctor habilitat în științe politice,
profesor cercetător, profesor universitar,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice

SUMMARY

The article approaches some issues regarding the relationship between elitist power and bureaucratic power from the perspective of reforming and efficiency enhancing of public administration. Some attention is paid to identifying the bureaucratic challenge and the bureaucratic power paradox. A special place is dedicated to reforming the central public administration authorities. It is concluded that the fundamental purpose of any political power is to ensure the integrity and proper functioning of the entire social system. In the same time, the optimization of the administrative system, to be advanced during the current and future administrative reforms, remains a major challenge for the changing societies and political modernization.

Keywords: power, bureaucracy, social order, political elite, public administration, political parties, modernization, democracy, governance.

În tradiția weberiană, puterea reprezintă capacitatea indivizilor sau a grupurilor sociale de a-și impune propriile interese și preocupări, chiar și atunci când ceilalți se opun. Din perspectiva interacționistă, puterea este cea care impune ordinea socială, la rândul său, ordinea socială generează puterea, cele două elemente (subiectul puterii și obiectul puterii) aflându-se într-o relație directă. În acest context, unii autori fac referiri la existența unor curente de gândire care abordează puterea fie într-o manieră elitistă (care consideră că, în ciuda persistenței structurilor democratice, puterea este deținută, în mare măsură, de o minoritate formată din cei cu vechime în funcții politice sau de grupuri sociale cu interese birocratice și de afaceri), fie pluralistă (potrivit căreia elitele au un rol important, dar nu neapărat decisiv, în exercitarea puterii, fiind influențate, în procesul decizional, de fenomenul de grup), niciuna dintre aceste abordări nereușind să-și apropie recunoașterea unanimă a comunității științifice [1, p. 27].

Pe de o parte, arată politologul român Puiu D. Bordeiu, puterea elitistă aduce în prim-plan elitele, care devin dominatoare la toate nivelurile și structurile executive, legislative și judecătorești [1, p. 154], reprezentând acel grup de persoane care are o poziție socială deosebită (un statut social înalt) și având acces la exercitarea puterii sau influență asupra purtătorilor acesteia, în timp ce puterea birocratică, reprezentată de elita birocratică (politico-administrativă și managerială), este deținută de grupurile din interiorul structurilor guvernamentale care influențează activitatea lor (direct sau indirect) și direcția creșterii activității sectorului public. Din acest motiv, spune Max Weber, „ca instrument de „societalizare” a relațiilor de putere, birocrăția a fost și este, prin urmare, un instrument al puterii de prim-rang – pentru cel ce controlează aparatul birocratic” [2].

Pe de altă parte, dacă elita puterii are menirea să răspundă prompt și adecvat la așteptările sociale, pentru că electoratul mizează pe responsabilitatea guvernanților de a rezolva problemele stringente și, întâi de toate, de a crea un nivel de trai decent, atunci elita birocratică, fiind reprezentată, de regulă, de un corp de agenți guvernamentali, de un aparat funcțională adesea sofisticat, care activează în cadrul guvernelor naționale, dar și în cadrul organizațiilor

regionale și internaționale (UE, BERD, CSI, CEE, BM, FMI etc.), majoritatea cu obiective economice, are nevoie de anumite reglementări și ajustări în activitatea funcționarilor publici, în caz contrar, societatea poate devia de pe calea reformelor democratice și a modernizării politice. În acest sens, guvernele statelor occidentale supun permanent puterea birocratică principiilor democratice și statului de drept.

Nu vom stărui asupra perspectivelor teoretice care explică natura raporturilor dintre elita politică (politicieni) și birocrație (funcționari publici), majoritatea autorilor considerând că aceste raporturi nu pot fi reduse doar la problema controlului politic asupra birocrației, însă o remarcă de substanță este necesară. Astfel, o diviziune clară între sfera politică și cea administrativă poate fi desprinsă în așa-numita dihotomie a lui Wilson (Woodrow Wilson, cel de-al douăzeci și optulea președinte al SUA, 1913–1921, părinte al Ligii Națiunilor, istoric și specialist în științe politice). În eseu „The Study of Administration” (publicat în *Political Science Quarterly* din 1887), acesta face o distincție între politică și administrație ca termeni importanți pentru crearea în SUA a unei administrații publice practice și funcționale: „Problemele administrative nu sunt probleme politice. Deși politicul stabilește sarcinile administrației, nu ar trebui acceptată manipularea sa... Politica noastră trebuie să reprezinte piatra de temelie a oricăror teorii. Principiile de bază ale administrației publice în America trebuie să fie principiile a căror esență o constituie însăși politica democratică” [3, p. 16]. Altfel spus, *administrația publică* trebuie să se afle în afara sferei politice, adică problemele administrative nu pot fi probleme politice.

În literatura de specialitate s-au încetățenit diferiți termeni consacrați puterii elitiste și puterii birocratice: elita politico-administrativă (după Pierre Mathiot [4, p. 73]), elita tehnocratică (termen utilizat de Guy Rocher, John K. Galbraith, James Burnham, Jean Meynaud ș. a.) sau „noua clasă” tehnico-birocratică (după Jacques Coenen-Hunther [5, p. 13-18]). Elitele, fiind de mai multe tipuri (politică, birocratică, economică, ideologică, științifică, informațională, simbolică, așa-numitele VIP-uri ș. a.), se configurează continuu, fiind produsul unor relații sociopolitice dinamice, aflate în permanentă evoluție și transformare.

Democrația din țara noastră este supusă unor provocări majore, care fac societatea să se confrunte cu crize sistemice (politice, constituționale, economice, sociale, valorice, instituționale, identitară, transnistreană etc.), cu mari tensiuni și conflicte sociale. Aceste provocări ale democrației stimulează extinderea și amplificarea unor fenomene negative (corupția, nerespectarea drepturilor omului, „năvălismul”, „cunetrismul” etc.) și perturbază viața democratică a societății în plin proces de schimbare și modernizare. Evidențiind unele provocări ale democrației (birocratică, tehnocratică, oligarhică, instituțională, decizională, politică etc.), notăm că statele membre ale Uniunii Europene încearcă să facă față tuturor sfidărilor prin acțiuni complexe de adaptare și dezvoltare. Însă multe semne de întrebare cu privire la capacitățile democrației din societățile tranzitorii de a gestiona comunitățile naționale prin soluții și decizii adecvate apar tot mai evident în fața autorităților publice.

În condițiile date, când actul guvernării și cel administrativ devin tot mai complexe și mai anevoioase, una din provocările la adresa modernizării politice este cea de factură birocratică. Provocarea birocratică, fiind o sfidare a funcționarilor publici din „noile” democrații din spațiul postsovietic cu impact de stimulator al unor fenomene negative (de exemplu, blocajele survenite în actul guvernării și în actul administrativ în procesul modernizării complexe a societății), se impune tot mai insistent în contextul extinderii democrației, multiplicării funcțiilor de conducere a statului contemporan. În plus, în mod inevitabil, structurile birocratice fac ca puterea lor să se îndepărteze tot mai mult de centrul de adoptare a deciziilor, de factorul decizional, susține Jean Grugel [6, p. 78]. Aceste sfidări sau provocări ale democrației stimulează nu numai extinderea unor fenomene negative (erodarea democrației, corupția, nerespectarea drepturilor omului, percepția că justiția este absentă etc.), dar și apariția paradoxului puterii birocratice,

care, după noi, rezidă în faptul că raționalizarea extremă a conducerii unei organizații în valorificarea eficientă a resurselor umane, financiare și materiale se depreciază și se poate transforma în opusul său – în obiective iraționale. După alți autori, acest paradox reiese din faptul că „forma birocratică a devenit o componentă preponderentă a societăților noastre contemporane legată de dezvoltarea generalizată a intevționismului statal” [7, p. 12], iar direcțiile și mijloacele rezolvării acestui paradox sunt bine cunoscute – reformarea sistemului politico-administrativ prin optimizarea aparatului birocratic, optimizarea funcțională și cea instituțională, organizarea unui management birocratic adecvat cerințelor unei guvernări democratice, armonizarea eforturilor pe verticală și orizontală în cadrul întregului sistem administrativ etc., în scopul evitării suprapunerii de responsabilități și a creșterii eficienței instituțiilor publice.

Dacă în societățile cu tradiții democratice birocrăția asigură buna funcționare a regimului politic indiferent de conjunctura politică creată la un moment dat sau de schimbarea guvernelor conform principiului alternanței democratice la guvernare, servind astfel ca obstacol în calea schimbărilor rapide și nejustificate, în schimb, în noile țări postsovietice ea tot mai mult se identifică cu puterea politică. Această identificare poate fi justificată doar prin faptul că schimbarea puterii, a unei sau altei guvernări conduce iminent și la schimbarea structurilor administrative cu altele noi din componența „învingătorilor” în cursa electorală. De aceea unii politicieni de la noi au fost tentați de varianta instituției secretarului de stat în cadrul guvernului sau a șefului statului neafiliat politic, unui așa-numit tehnocrat (cazul Republicii Moldova este unul de referință la acest capitol).

Decidenții politici din țara noastră au încercat în repetate rânduri să refacă întregul sistem politico-administrativ, să reînnoiască administrația publică (centrală și locală), existând câteva elaborări periodice ale reformării administrației publice centrale, proiecte care au fost urmărite, practic, de toate guvernele țării începând cu mijlocul anilor '90 ai secolului trecut. În ciuda politicilor de modernizare a administrației publice adoptate și aplicate incoerent până în 2014, executarea în practică a principiilor bunei guvernări a fost timidă și, drept rezultate, nesatisfăcătoare. Or, realizarea unei reforme a administrației publice într-o societate democratică este un proces anevoios, care cere participarea tuturor factorilor interesați – a celui politic, guvernamental, economic, dar și a celui social, pentru că eforturile de reformare ale administrației publice au nevoie de sprijin social și de inițiativele organizațiilor societății civile, precum și de instituțiile europene (prin suport financiar și de consultanță). Coagularea acțiunilor acestor trei parteneri (elita guvernantă, societatea civilă și comunitatea europeană) pot schimba în bine guvernarea centrală și locală din Republica Moldova doar în condițiile respectării jocului democratic.

Efectele riscurilor asimetrice asupra modernizării politice a țării noastre demonstrează necesitatea de a intensifica reformele în administrația publică pentru a permite consolidarea bunei guvernări și combaterea eficientă a amenințărilor cu care se confruntă societatea din Republica Moldova, printre care se regăsesc corupția și guvernarea ineficientă. Pentru realizarea acestui obiectiv, prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016, a fost aprobată *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020*, iar prin Hotărârea Guvernului nr. 1351 din 15 decembrie 2016 a fost aprobat *Planul de Acțiuni pe anii 2016–2018* pentru implementarea acestei *Strategii* [8; 9]. Ceea ce este important de subliniat este că *Strategia* urmează să fie implementată în două etape: anii 2016–2018, perioadă în care se va pune accentul pe reformarea autorităților administrației publice centrale, și anii 2019–2020 (după alegerile parlamentare preconizate pentru sfârșitul anului 2018), care vizează reformarea autorităților locale. Uniunea Europeană este dispusă să aloce 50 de milioane de euro pentru realizarea acesteia, iar în prezent, 21 de consilieri delegați de UE acordă consultanță Guvernului în implementarea agendei de reforme.

Pachetul de acte normative referitoare la reforma administrației publice a fost completat cu *Legea cu privire la Guvern* din 7 iulie 2017 [10], iar acțiunile de bază prevăzute se înscriu în proce-

sul de implementare a principiilor bunei guvernări în Republica Moldova. Prin acest act legislativ se încearcă să se fortifice activitatea Guvernului. Actul normativ prevede, printre altele, reducerea ministerelor (de la 16 la 9), divizarea funcțiilor politice de cele de administrare, vor fi politice doar funcțiile Premierului și miniștrilor, iar nivelurile de decizie inferioare nu vor fi politizate, așa încât candidații la funcțiile din Guvern sunt aleși în bază de concurs. Potrivit Directorului Centru-lui de Implementare a Reformelor, Iu. Ciocan, „poziția Premierului este emanarea voinței politice a Parlamentului. Prim-ministrul, miniștrii și cabinetele lor rămân unica componentă politică din Guvern. Nivelurile inferioare, după cel de ministru, nu vor fi politizate, în funcții politice vor fi doar conducătorii de vârf” [11]. Astfel, filiera europeană încearcă să prindă viață și în Republica Moldova, avându-se în vedere că în statele UE se merge pe ideea de delimitare foarte clară între funcționarul public pe termen lung și politicianul cu funcție de demnitate publică.

Prin urmare, scopul fundamental al oricărei puteri politice este de a asigura integritatea și buna funcționare a organismului social. Ea servește necesității interne de menținere a coeziunii, consensului membrilor și climatului social al comunității, asigurării echilibrului social al diferitelor segmente ale societății întru realizarea anumitor obiective. Optimizarea sistemului administrativ rămâne o provocare majoră pentru societățile aflate în plină schimbare și modernizare politică, care trebuie soluționată în cadrul reformelor administrative curente și viitoare. Departe de a fi simplificate, efectele funeste ale birocratizării excesive s-au amplificat considerabil în societatea contemporană, iar problema nu a dispărut din dezbaterile academice, din vizorul discuțiilor politice și nici din programele partidelor politice.

BIBLIOGRAFIE

1. Bordeiu P. D. Fundamentele puterii politice (*Curs*). Constanța: Ed. „Andrei Șaguna”, 2016. 215 p.
2. Stillman R. Structura formală: conceptul de birocratie. În: http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Birocratia_Weber.pdf (vizitat 27.01.2017).
3. Stillman R. Definirea cadrului și scopului administrației publice. În: https://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Woodrow_Wilson_Studiul_AP.pdf (vizitat 10.01.2018).
4. Mathiot P. Elită politico-administrativă. În: Dicționar de probleme politice: 60 de mize ale Franței contemporane / Red. coord. N. Haudegand, P. Lefébure. Chișinău: Muzeum, 2002, p. 73-76.
5. Coenen-Hunther J. Sociologia *elitelor*. Iași: Ed. Polirom, 2007. 221 p.
6. Grugel J. Democratizarea. O introducere critică. Iași: Ed. Polirom, 2008, 267 p.
7. Alexandru D., Vancea Iu. Administrația publică modernă: organizație birocratică supusă uniformității. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), 2010, nr. 4 (LI), p. 7-19.
8. Hotărâre Nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209> (vizitat la 12.08.2016).
9. Hotărâre 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. [on-line] <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368499> (vizitat la 23.12.2016).
10. Lege Nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern. În: <http://lex.justice.md/md/370935/> (vizitat la 19.07.2017).
11. Legea Guvernului – dezbătută în Parlament. În: <http://curentul.md/stiri/legea-guvernului-dezbatuta-in-parlament.html> (vizitat la 07.01.2017).

CONTRIBUȚIA ONG-URILOR LA LUPTA CU CORUPȚIA ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Constantin SOLOMON,
doctor habilitat în științe politice,
profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova

Constantin BUSUIOC,
master în științe politice,
Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul

SUMMARY

The article analyzes the contribution of non-governmental organizations to the fight against corruption in the Republic of Moldova. It is mentioned that more than 30 NGOs fighting corruption are active in the republic. They have implemented multiple anti-corruption projects and contribute substantially to the eradication of this scourge.

Keywords: NGOs, non-governmental organizations, corruption, civil society, public integrity, public interest, decision-making, monitoring of NGOs.

Experiența de edificare a unei societăți democratice, complexitatea de probleme cu care se confruntă astăzi aceasta, desfășurarea reformelor socioeconomice, afirmarea tot mai activă a Republicii Moldova pe arena internațională, mutațiile ce au loc în conștiința socială ca urmare a acestor schimbări presupun neapărat și o cercetare a contribuției organizațiilor nonguvernamentale la lupta cu corupția.

Societatea civilă este reprezentată de instituțiile și organizațiile sociale și civice care constituie temelia unei democrații funcționale. Societatea civilă include forme asociative de tip apolitic și care nu sunt părți ale unei instituții fundamentale a statului sau ale sectorului de afaceri. Astfel, organizații nonguvernamentale (ONG-uri) – asociații sau fundații, sindicatele, uniunile patronale sunt actori ai societății civile, care intervin pe lângă factorii de decizie, pe lângă instituțiile statului pentru a le influența în sensul apărării drepturilor și intereselor grupurilor de cetățeni pe care îi reprezintă. Organizațiile societății civile se implică în luarea deciziilor privind dezvoltarea socială sau a deciziilor de interes public. Specificăm că ONG-urile monitorizează modalitățile în care guvernarea își onorează angajamentele față de cetățeni, de partenerii europeni.

Actualmente, constatăm că zona de atractivitate a societății civile ca doctrină și practică se extinde. Alături de lumea întâia ea începe să cuprindă și țările postcomuniste est-europene, între care se înscrie, în particular, Republica Moldova. Reluarea unui ritm mai accentuat și mai intens a interesului față de valorile societății civile în această parte a lumii a dobândit chiar un „fel de hegemonie epistemologică” [1, p.112].

În anul 2018 la Ministerul Justiției al Republicii Moldova sunt înregistrate 8860 de ONG-uri care își desfășoară activitatea în cele mai diverse domenii [2, p.1-15].

Corupția, fiind legată nemijlocit de putere și de guvernare, o putem considera tot atât de veche ca și organizațiile politice [3, p.57]. Clasicii filosofiei antice Platon, Aristotel, Tucidide au folosit cuvântul „corupție” nu pentru a desemna comportamentul imoral al unor persoane, ci pentru a descrie sănătatea morală a societății. Aceasta era apreciată în funcție de modul

în care erau distribuite bogăția și puterea în societate, de raporturile dintre guvernanți și guvernați, de sursele puterii și dreptul moral al conducătorilor de a o executa, de atașamentul poporului față de valorile dreptății și ale libertății.

Întrucât ca fenomen negativ pentru guvernare a unei societăți corupția presupune utilizarea funcțiilor politice și administrative pentru scopuri ilegale și imorale – luare de mită, furt din bunul public, facilitare de speculații financiare în folos propriu etc., el nu poate fi conceput decât în contextul unui comportament politic sau administrativ abuziv. Astfel, actul de corupție, presupunând o încălcare a normativelor de serviciu de către un funcționar public, adică depășirea cadrului juridic care îi guvernează activitatea, poate fi privit și ca un abuz de putere.

Cu toate că nici în practica politică și nici în literatura de specialitate corupția nu este privită ca un factor incriminator pentru democrație, în măsură să-i nege valorile consolidate în decursul unei îndelungate experiențe politice, totuși fenomenului ca atare i se recunosc pericolul și riscul major, mai ales în cazul în care scapă de sub orice control. Din aceste motive, ea ocupă un loc de mare interes în agenda de lucru a multor guverne, lideri politici și organizații nonguvernamentale.

După semnarea la 27 iunie 2014 a Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană Republica Moldova a realizat succes la multe capitole înaintate de Uniunea Europeană cu excepția independenței justiției, libertății mass-media, respectării drepturilor omului, luptei împotriva corupției și creării unui climat investițional atractiv.

Astfel, în aprilie 2017, Institutul de Politici Publice a publicat rezultatele unui sondaj de opinii. La întrebarea „Care sunt lucrurile ce vă îngrijorează cel mai mult în prezent?” 15% din respondenți au menționat corupția [4, p.19].

Conform indicelui de percepție a corupției (IPC), calculate de Transparency International – cea mai mare organizație mondială de luptă împotriva corupției – în rezultatul investigației la temă în anul 2015, rezultă că în Republica Moldova în ultimii ani fenomenul corupției s-a aflat în continuă creștere. Fenomenul este pus pe seama lipsei de eficiență a instituțiilor statului și a unei slabe implementări a legislației.

În anul 2017 Republica Moldova a înregistrat un scor al IPC de 31 puncte, plasându-se pe locul 122 din 180 țări incluse în clasament (pentru comparație, în 2016, scorul indicelui a fost de 30 de puncte, locul – 123 din 176 țări). În acest clasament, Georgia se află pe locul 46, România – 59, Ucraina – 130, iar Rusia – pe locul 135.

Corupția este o boală serioasă a societății moldovenești. Ca orice boală, corupția are nu numai simptome, dar și cauze. Corupția este o consecință a sărăciei; de aceea lichidarea corupției nu va fi posibilă fără eradicarea sărăciei. Forța corupției se află în mentalitatea cetățenilor care acceptă corupția drept fenomen normal ce predomină în relațiile din sistemul judiciar, în medicină, în învățământ, în structurile administrației publice de stat și-n cele locale. Corupția are toate trăsăturile necesare pentru a fi considerată drept o chestiune ce ar amenința în special legitimitatea și autoritatea puterii politice, în același rând securitatea statului.

Contracurarea corupției este un proces de pungă durată. Acest fenomen nu poate fi extirpat, însă poate fi și trebuie diminuat printr-un control riguros, prin aplicarea unor măsuri de prevenire, care să vizeze factorii criminogeni și înlăturarea condițiilor care generează corupția, cât și prin depistarea nemijlocită a actelor de corupție, tragerea la răspundere juridică a vinovaților, în temeiul legislației.

Privită obiectiv, inclusiv prin prisma fenomenului corupției, tranziția politică, socială și economică din perioada ce s-a scurs de la declararea independenței statului a avut un impact dezastruos asupra calității guvernării și dezvoltării țării [5, p. 4].

Analiza situației fenomenului corupției din Republica Moldova relevă că sistemul de corupție include multe scheme și forme. Cele mai voluminoase includ plățile pentru câștig de cauză, plățile pentru autorizații de activitate, comisioanele pentru afaceri sau suport în afaceri, comisioane pentru protecție și persoanele interpușe, plățile pentru obținerea și facilitarea unor tipuri și genuri de activități economice. Toate aceste fenomene pe parcursul ultimilor ani au implicat sume extrem de mari de bani în procesul de corupere. Conform calculelor aproximative, volumul anual al corupției exprimat în lei ar atinge cel puțin 10% în raport cu PIB-ul, cel mai accentuat majorându-se în ultimii 3 ani. Volumul corupției, în perioada guvernării coalițiilor de guvernare proeuropeană, a atins aproximativ 28-30 miliarde de lei [6].

Reprezentanții Transparency International-Moldova susțin că în 2017 au fost adoptate unele legi menite să consolideze cadrul instituțional de combatere a corupției, în speță, a corupției la nivel înalt și spălării banilor, însă punerea lor în aplicare întârzie. Nu a fost asigurată funcționalitatea Autorității Naționale de Integritate, compromițând aplicarea politicii de verificare a averilor și intereselor personale. Este considerată nefuncțională și Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale. A fost adoptată Strategia Națională de Integritate și Anticorupție, dar nu a fost inițiată și monitorizarea implementării acesteia. În 2017 s-au întezit încercările guvernanților de a compromite procesele de prevenire și combatere a corupției, de a legaliza mijloacele de proveniență frauduloasă. Guvernanții n-au întreprins măsuri reale pentru a trage la răspundere persoanele implicate în furtul miliardului din sistemul bancar și oficialii care au admis fraudă; s-au desfășurat în continuare procese judiciare de rezonanță cu ușile închise; s-a amplificat practica inițierii dosarelor politice contra oponenților la nivel local; s-a abuzat de prevederile legii privind protecția datelor cu caracter personal pentru a îngreuna accesul la informațiile de interes public; s-au încălcat rigorile transparenței decizionale; cadrul legal electoral a fost ajustat în interesul partidului de la guvernare. Aceste practici vorbesc nu atât despre corupția uzuală reflectată în Indicele Percepției Corupției, cât despre corupția la cel mai înalt nivel, inclusiv corupția politică.

În aceste condiții, rolul ONG-urilor devine mai mult decât necesar. Organizațiile nonguvernamentale sunt parte a societății civile și joacă un rol important în soluționarea multor probleme economice, sociale, culturale și de altă natură, contribuind astfel la realizarea unui echilibru în societate. Odată cu creșterea importanței sporește și responsabilitatea ONG-urilor. Ele au obligația de a fi transparente, oneste, responsabile, accesibile, respectuoase față de valorile etice, furnizând informație veridică și exceptând manipulările de situație în beneficii particulare ale conducerii ori personalului.

O primă așteptare validă din partea comunității față de ONG-uri ar fi ca acestea să monitorizeze activitatea instituțiilor publice și să facă presiuni pentru funcționarea corectă a acestora. Urmărind zonele de manifestare posibilă a cetățeanului în sfera integrității publice, oportunitățile de intervenție ale ONG-urilor și presei în această relație sunt:

a) Asigurarea liberului acces la informații. Este indicat ca toți cetățenii să cunoască din timp care sunt subiectele de discuție de pe masa guvernanților pentru a putea interveni în procesul decizional (vorbim în acest context mai ales de accesul publicului larg la informații de interes general pentru întreaga comunitate sau pentru secțiuni majore ale acesteia). Atunci când guvernanții doresc să adopte legi în detrimentul interesului public și în interes personal – sau al altei zone de interese private nelegitime – ei încearcă să-și ascundă gestul de lumina reflectoarelor. În acest caz, rolul presei și al organizațiilor nonguvernamentale este de a identifica și de a distribui publicului larg informațiile referitoare la intenția de legiferare sau acțiunile cu impact în comunitate ale instituției publice. Este important ca membrii comunității să intervină în procesul decizional pentru a contribui la adaptarea proiectelor de acte normative cu caracter general la nevoile comunității în care trăiesc. Cetățenii au

astfel posibilitatea să propună proiecte de hotărâri sau măsuri concrete, să susțină proiecte de hotărâri sau să intervină pentru a preveni adoptarea unor hotărâri care nu servesc binele public sau pentru a le corecta pe cele care îl servesc în mod defectuos. În acest caz, rolul sectorului nonguvernamental este de a propune soluții, de a solicita guvernanților consultarea comunității și de a organiza dezbateri publice, în diverse forme, pe tema care face obiectul intenției de legiferare. Atât ONG-urile, cât mai ales presa, pot interveni în sensul mobilizării cât mai multor cetățeni pentru a se implica în procesul decizional.

b) Advocacy. În multe situații nu este de-ajuns ca membrii comunității doar să-și expună punctul de vedere pentru ca acesta să fie însușit de către guvernanți. În aceste cazuri, trebuie întreprinse și alte acțiuni în efortul de persuadare a reprezentanților instituțiilor publice. Aceste acțiuni intră în sfera activității de advocacy. Organizațiile nonguvernamentale pot interveni, în acest caz, furnizând expertiză și suport logistic, iar presa ca instrument de promovare și mediatizare a eforturilor de advocacy. Este indicat ca guvernanții să se simtă răspunzători pentru acțiunile lor în fața cetățenilor care i-au ales sau care le plătesc salariile prin contribuțiile sub formă de taxe și impozite. De aceea, sentimentul de răspundere trebuie să fie periodic reînnoit printre guvernanți prin intervenția constantă a societății civile: petiționarea, participarea la ședințele publice, derularea de acțiuni de monitorizare a activității, solicitarea, analiza și mediatizarea rapoartelor de activitate, manifestări publice, solicitarea organizării de referendumuri locale etc. Intervenția reprezentanților ONG-urilor și a presei poate fi una majoră și poate lua forme diverse și variate.

c) Avertizarea în interes public. Când cetățenii, presa și organizațiile nonguvernamentale au acces la informații cu privire la faptele ilegale ale aleșilor sau ale funcționarilor publici se creează premisele ca faptele de corupție să fie stopate prin sesizare și pedepsire de către instituțiile statului, conform legii. Când practica abuzivă din interiorul unei instituții este prompt pedepsită, se creează o presiune de descurajare și prevenire a faptelor de corupție, în consecință are loc o ameliorare a nivelului integrității. Adică, este necesară exercitarea activă a controlului societății civile asupra instituțiilor statului.

În Republica Moldova în jur de 30 de organizații nonguvernamentale și peste 70 de jurnaliști de investigație au acumulat cunoștințe și resurse necesare pentru a lupta împotriva corupției în cadrul Programului Consolidarea Capacității de Monitoring a Societății Civile în Moldova (CCMSCM). Programul CCMSCM a activat începând cu iulie 2007 ca parte integrantă a Planului Preliminar de Țară (PPT) pentru Moldova. Prin intermediul unui număr de granturi, programe și activități de asistență tehnică și inovativă, societatea civilă și mass-media au învățat să monitorizeze instituțiile statului. Impactul Programului CCMSCM nu se limitează doar la organizații și jurnaliști. Sute de mii de moldoveni au devenit mai informați despre fenomenul corupției și modalitățile de stopare a acestuia grație Campaniei naționale de sensibilizare a opiniei publice „Tu poți opri corupția!». Sondajele realizate de Transparency International indică deja o scădere de 10% a disponibilității persoanelor de a da mită. Numărul persoanelor care raportează cazuri de corupție practic s-a dublat.

În cadrul acestui program pentru prima dată s-a reușit conjugarea eforturilor ONG-urilor, presei, Guvernului și a sectorului privat. Pe lângă campania anticorupție fără precedent, programul a reușit să creeze Consiliul civil de monitorizare a Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției – un fenomen nou nu doar pentru Republica Moldova, dar și pentru Sud-Estul Europei. De asemenea, a fost creat grupul public-privat, în cadrul căruia lucrează reprezentanți ai autorităților și mass-media.

Programul CCMSCM este implementat de către Academia pentru Dezvoltare Educațională (AED) cu asistență tehnică din partea Consiliului pentru Cercetări și Schimburi Internaționale (IREX), finanțat de către Corporația Provocările Mileniului (MCC) și administrat de către

Agencia Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) în cadrul PPT.

Prin PPT, Guvernul Republicii Moldova și-a asumat să continue, cu susținerea Corporației Provocările Mileniului (MCC), reformele de reducere a corupției în șase domenii. În acest scop, Guvernul Republicii Moldova a beneficiat de asistență în valoare de 24,7 mln. USD din partea Guvernului SUA.

Cooperarea între instituțiile statului cu atribuții în combaterea corupției și societatea civilă este reafirmată ca una din prioritățile Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție (SNIA) 2017-2020. Conform strategiei, societatea civilă face parte din rândul grupurilor de monitorizare și efectuează o supraveghere independentă. Această relație, care a fost stabilită înainte de SNIA 2017-2020, a dus la inițiative comune cu efecte pozitive, cum ar fi elaborarea de acte normative, de documente strategice și a contribuit substanțial la efortul de monitorizare. Astfel, este posibilă mai multă colaborare și mai multe organizații pot fi încurajate să colaboreze cu Centrul Național Anticorupție (CNA), inclusiv acelea de la nivel regional. Multe instituții beneficiare nu au competențele și structurile necesare în relaționarea cu mass-media. Deși CNA și Autoritatea Națională de Integritate (ANI) au câte un responsabil de relații cu publicul, nu același lucru se poate spune despre Procuratura Anticorupție (PA). În plus, calitatea rezultatelor produse, inclusiv a conținutului paginilor de internet, diferă foarte mult. Lipsa de competență în gestionarea mass-mediei și a conținutului paginilor de internet creează situații încordate inutile, cu funcționari care trebuie ei să informeze jurnaliștii în legătură cu eforturile anticorupție în derulare.

Centrul de Investigații Jurnalistice a organizat câteva Cluburi pentru Jurnaliștii de investigație, la care au participat reprezentanți de la PA și CNA. În timpul discuțiilor, jurnaliștii au avut ocazia de a se familiariza mai bine cu reforma PA și cu activitatea CNA, mai ales în zona de prevenție.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) este o organizație activă care efectuează studii la nivel național și sectorial asupra fenomenului corupției și promovează monitorizarea publică a acestui flagel. CAPC a exprimat nevoia de susținere a societății civile în întocmirea unei metodologii de monitorizare a derulării SNIA 2017-2020.

Zece ONG-uri sunt reunite în Alianța Anticorupție (AAC), înființată acum 10 ani în urmă. Din asociație fac parte câteva asociații ale jurnaliștilor, grupuri de experți și de promovare, precum și Transparency International. Unele din aceste organizații oferă expertiză și întocmesc rapoarte de monitorizare alternativă privind activitatea instituțiilor anticorupție. Doar puține din ONG-urile care fac parte din AAC au o cunoaștere aprofundată a fenomenului corupției.

Câteva platforme de jurnalism de investigație publică periodic articole de investigație privind veniturile și averile unor funcționari publici. Drept exemplu poate servi platforma online la tema integrității persoanelor cu funcții publice Moldova Curată [7]. Astfel de informații pot servi ca punct de plecare pentru investigații interne, dar și pentru controale oficiale ale ANI. În ceea ce privește spălarea banilor, organizațiile din societatea civilă sunt implicate mai puțin. Situația poate fi remediată prin implicarea acestor organizații în întocmirea noii strategii de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului. Oricum, ONG-urile au nevoie de consolidarea capacităților pentru a dobândi cunoștințe în acest domeniu [8, p. 17].

De menționat că un rol deosebit în încurajarea activității ONG-urilor angajate în lupta împotriva corupției îl are Centrul Național de Asistență și Informare a ONG-urilor din Moldova CONTACT. Fiind înregistrat la Ministerul Justiției la 17 noiembrie 1995 în calitate de instituție publică, Centrul a fost un proiect cofinanțat de Fundația SOROS-Moldova și Programul pentru Democrație Phare/Tacis. Pe parcursul activității sale Centrul CONTACT a contribuit la eliminarea corupției la nivel local prin adoptarea și implementarea Planurilor locale

anticorupție, a implementat mai multe proiecte în domeniul combaterii corupției.

Suntem, însă, de părere că atât timp cât „lupta împotriva corupției” va reprezenta mai mult un slogan politic și centrul ei de greutate va fi plasat asupra nivelurilor inferioare de execuție, șansele de contracarare sau de stăpânire, cât de cât, a acestui fenomen sunt iluzorii. Sursele generatoare de corupție sunt, în primul rând, legea și decizia politică. Or, la acest nivel, singura forță capabilă și interesată să exercite presiuni este doar societatea civilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Voicu I. Știința politică. – Cluj-Napoca, 1992.
2. Arhiva curentă a Ministerului Justiției al Republicii Moldova. Dosarul partidele, organizațiile sociopolitice, organizațiile nonguvernamentale reînregistrate.
3. Bouhris R., Leyens J. Stereotipuri, discriminare și relații intergrupuri. – Iași, 1997.
4. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, aprilie 2017.
5. Strategia națională de prevenire și combatere a corupției: Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției pe anul 2005. Chișinău, Transparency International Moldova, 2005.
6. Costandachi Gh. Corupția – cancerul care duce la dispariția Republicii Moldova, 2016, <http://www.costandachi.eu/?p=2314> (accesat la 10.03.2018).
7. <http://api.md/page/ro-www.moldovacurata.md-platforma-on-line-la-tema-integrității-persoanelor-cu-funcții-publice-180> (accesat la 11.03.2018).
8. Proiectul Combaterea corupției prin aplicarea legii și prevenire în Republica Moldova (CLEP). Raport inițial. // <https://rm.coe.int/clep-inception-report-ro/1680779f95> (accesat la 15.03.2018).

CADRUL LEGAL NAȚIONAL ÎN DOMENIUL ÎMBĂTRÂNIRII ȘI PERSPECTIVELE DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A ACESTUIA: LECȚII GLOBALE ȘI SOLUȚII PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Orest TĂRÎȚĂ,
doctor în politologie, conferențiar
universitar, Academia de Administrare Publică

Tatiana SOROCAN,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article approaches important aspects that belong to the national and international legal frame in the field of population's ageing and finding optimization solutions of the life conditions of age people. It crosses through analysis prism valuable aspects that refers to the importance of respect for the human rights, creating the best conditions for ageing people, insurance of an active ageing and the change of the youth attitude towards age people.

Keywords: rights, equality, discrimination, social security, sustainable development, active ageing.

În etapa actuală procesele de îmbătrânire se află în vizorul factorilor de conducere și societăților civile din mai toate țările lumii. E de remarcat, că în etapa actuală nu există un cadru legal care să vizeze în special protecția drepturilor persoanelor în vârstă la nivel internațional. Singurul document care descrie modalitatea de abordare a drepturilor persoanelor în vârstă este Planul internațional de acțiuni privind îmbătrânirea de la Madrid, pe care 159 de țări, inclusiv Republica Moldova, s-au angajat să-l pună în aplicare.

Din punct de vedere istoric, drepturile persoanelor în vârstă au fost eclipsate de evidențierea intenționată a aspectelor sociale ale protecției și îngrijirii persoanelor în vârstă. De exemplu, Constituția Republicii Moldova nu conține prevederi specifice pentru protecția persoanelor în vârstă, deopotrivă celor cu privire la persoanele cu dizabilități, femei și copii. Constituția Republicii Moldova (1994) [1] prevede că „fiecare om are dreptul de a obține protecția eficientă din partea instituțiilor juridice competente împotriva oricăror acte care îi încalcă drepturile, libertățile și interesele legale” (articolul 20) [1, p. 4]. În mod similar, se recunoaște că „toți cetățenii moldoveni sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, afiliere politică, avere sau origine socială” (articolul 16) [1, p. 4]. Cu toate acestea, „vârsta” nu este recunoscută drept motiv interzis pentru discriminare în acest document. Singura lege din Republica Moldova, care conține o astfel de referință, este Legea 121 „Privind asigurarea egalității” [2, cap.1, art.1]. o lege anti-discriminare, care a fost adoptată în anul 2012 și care are drept scop „prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar”.

Rapoartele și declarațiile politice ale organizațiilor și agențiilor ONU, care există, specifică că la moment, nu există politici privind îmbătrânirea. O parte din aceste rapoarte sunt adesea alarmante și fataliste, descriind un vad de îmbătrânire al populației sau prezicând prăbușirea sistemului de securitate socială. Cu toate acestea, rapoartele mai recente indică faptul că guvernele trebuie să pună în discuție mitul potrivit căruia pensiile sociale sunt o povară pentru economie și stereotipurile care prezintă persoanelor în vârstă ca fiind un impediment pentru dezvoltare.

E necesar să trecem la analiza principalelor instrumente internaționale care au fost ratificate de Republica Moldova și stipulează drepturile persoanelor în vârstă, făcută în cadrul prezentului articol (Tabelul 1).

Tabelul 1. Instrumente internaționale privind drepturile omului.

Referire la persoanele în vârstă

TRATAT	DREPTURI
(adoptat de Adunarea Generală a ONU)	(referire specială la persoanele în vârstă cu caractere aldine)
Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948)	Toate drepturile fundamentale Securitate la o vârstă înaintată
Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (1966)	Dreptul la viață, de a nu fi torturat sau tratat inuman, de a nu fi tratat ca un sclav, dreptul la egalitate în fața legii, dreptul la intimitate, libertatea de gândire și de religie, libertatea de exprimare, libertatea de întrunire, dreptul la vot, protecție pentru grupurile minoritare.
Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale (1966) ICESCR	Dreptul la muncă în condiții echitabile, securitate socială, nivel de trai adecvat, dreptul la sănătate fizică și mentală, dreptul la învățare, dreptul de a participa la viața culturală.
Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (1979) (CEDAW)	Femeile se bucură de aceleași drepturi ca și bărbații; combaterea discriminării de gen în astfel de domenii precum educația, angajarea în domeniul sănătății, securitatea socială; încetarea practicilor tradiționale dăunătoare și violenței împotriva femeilor. Dreptul egal al femeilor la securitatea socială la o vârstă înaintată.
Convenția internațională privind protecția lucrătorilor migranți și a familiilor lor (1990)	Drepturile lucrătorilor migranți în țara de origine și la muncă, inclusiv dreptul la un proces echitabil, protecție împotriva expulzării ilegale. Interzice discriminarea migranților pe bază de vârstă.

Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (2006)	Interzice discriminarea împotriva persoanelor cu dizabilități. Impune întreprinderea unor măsuri specifice vârstei pentru prevenirea abuzurilor, servicii pentru prevenirea dizabilităților în rândul persoanelor în vârstă, asigurarea accesului persoanelor în vârstă cu dizabilități la protecția socială.
Convenția împotriva Torturii și a Pedepselor sau Tratatelor Inumane sau Degradante	N/A
Convenția Europeană a Drepturilor Omului (Modificată în 2010)	O serie de drepturi, în principal, civile și politice
Carta socială europeană revizuită (1996)	Drepturi sociale și economice Articolul 23 - Dreptul persoanelor vârstnice la asistență socială. Republica Moldova a ratificat Carta Socială Europeană revizuită la data de 8 noiembrie 2011, acceptând 63 din cele 98 de paragrafe ale sale. Nu a acceptat articolul 23
Obiectivele de dezvoltare durabilă 2030	Punctele 1, 3 și 5 vizează oameni de toate vârstele.

Sursa: *Help Age International*.

După cum reiese din informația prezentată în Tabel, Declarația Universală a Drepturilor Omului, care protejează drepturile fundamentale ale omului, face referiri generale la persoanele în vârstă și Carta europeană (Carta socială europeană), [3] care conține un articol separat, articolul 23 cu privire la asistența socială a persoanelor în vârstă, face o referire concretă la persoanele în etate. Singura convenție care se referă la drepturile persoanelor în etate într-un mod mai cuprinzător este Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale, ratificat de Republica Moldova în 1996 [4], și Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeii (CEDAW) [4], ratificată în 1979, și Obiectivele dezvoltării durabile 2030 [6].

Să analizăm mai atent modul în care aceste convenții reflectă principalele drepturi prioritare pentru persoanele în vârstă: dreptul la sănătate, dreptul la securitate socială și dreptul la muncă. Aceste drepturi au o importanță majoră pentru securitatea economică a populației vârstnice actuale și viitoare a Republicii Moldova, în special datorită modelelor demografice ale țării și deoarece aceste drepturi sunt interconectate și interdependente.

Dreptul la sănătate și dreptul la un nivel de trai decent au tangențe unul cu celălalt. Articolul 11 al Pactul internațional cu privire la drepturile economice sociale și culturale din (ICESCR) recunoaște „dreptul oricărei persoane la un nivel de trai suficient pentru ea însăși și familia sa, inclusiv hrană, îmbrăcăminte și locuință suficiente, precum și la o îmbunătățire continuă a condițiilor sale de existență”. Articolul 12 consacră „dreptul pe care îl are orice persoană de a

se bucura de cea mai bună sănătate fizică și mintală pe care o poate atinge” [6]. Această relație funcționează în ambele sensuri: multe persoane vârstnice „pot intra într-un cerc vicios în care sănătatea precară duce la sărăcie și sărăcia duce la o sănătate precară”. Pentru a respecta dreptul la sănătate, guvernele trebuie să ia măsuri de prevenire, tratare și control al bolilor și de asigurare a asistenței și îngrijirilor medicale în caz de boală tuturor persoanelor.

Atunci când se asigură dreptul la sănătate al persoanelor în vârstă, trebuie să se ia în considerare diferențele dintre nevoile de sănătate ale bărbaților vârstnici și cele ale femeilor vârstnice. Din acest motiv, guvernele trebuie să asigure asistență medicală accesibilă și convenabilă tuturor femeilor în vârstă, prin activități care presupun eliminarea taxelor de utilizare, instruirea lucrătorilor medicali în managementul afecțiunilor geriatrice, accesul la medicație adecvată și îngrijire medicală și socială pe termen lung, care să încurajeze independența acestora și să le ofere îngrijire paliativă.

Cu referire la dreptul la muncă Organizația Internațională a Muncii (OIM) dispune de o serie de convenții fundamentale, inclusiv Convenția privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei. Această convenție prevede că orice diferențiere, excludere sau preferință trebuie să fie bazată pe calificările necesare pentru o anumită ocupație. Convenția include în mod expres și serviciile de orientare și pregătire profesională și de ocupare a forței de muncă. Convenția menționează că vârsta, responsabilitățile familiale, dizabilitatea și statutul social necesită protecție sau asistență specială. Nediscriminarea este esențială pentru dreptul femeilor la muncă, inclusiv cel al femeilor în vârstă, care sunt adesea dezavantajate la căutarea unui loc de muncă. Asigurarea muncii decente pentru toți reprezintă, de asemenea, o componentă importantă a dezvoltării durabile. Obiectivul 8 al Obiectivelor de dezvoltare durabilă promovează „o creștere economică susținută, deschisă tuturor și durabilă, a ocupării depline și productive a forței de muncă și a unei munci decente pentru toți”, în conformitate cu standardele de muncă ale OIM.

Dreptul la securitate socială este reflectat bine în cadrul internațional privind drepturile omului. Articolele 9, 10 și 11 ale Pactului privind drepturile economice, sociale și culturale (ICESCR) subliniază dreptul la securitate socială. Dreptul la securitate socială a fost descris în continuare de Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale în Comentariul General privind dreptul la securitate socială. Și articolele 22 și 25 ale Declarației universale a drepturilor omului se referă dreptul de securitate socială. „Deși este un drept autonom, dreptul la securitate socială este, de asemenea, esențial pentru realizarea dreptului la un nivel de trai adecvat, garantat de articolul 11 al Pactului”.

În legislația europeană privind drepturile omului, cadrul cu privire la securitatea socială este amplu. Codul european de securitate socială prevede securitate socială pentru toate persoanele care au atins vârsta de 65 de ani. În 1996 a intrat în vigoare Varianta revizuită a Codului european de securitate socială. Aceste standarde nu interzic în nici un fel alocarea fondurilor din bugetul de stat; sistemele de pensii pot încerca să se autofinanțeze din contribuțiile angajaților și angajatorilor, dar este posibilă și asigurarea pensiilor minime sociale din bugetul general.

Prin articolul 23 al Cartei Europene revizuite, statele-părți se obligă să ofere persoanelor în vârstă protecție socială în formă de „resurse adecvate, care să le permită să ducă o viață decentă și să joace un rol activ în viața publică, socială și culturală”. Articolul 23 este completat de protecția stipulată de articolele 12 și 13, care protejează dreptul la asigurare socială și dreptul la asistență socială și medicală. Cei 78 de semnatori ai Cartei Sociale revizuite au semnat și Protocolul adițional la Carta Socială din 1988, care prevede, în Articolul 4, dreptul la protecție socială pentru persoanele în vârstă din instituții, inclusiv resurse adecvate, informații, independență, locuință, asistență medicală, sprijin și intimitate.

Drepturile persoanelor la securitate socială sunt aliniate la Obiectivele de dezvoltare durabilă. Acestea tind să se asigure că „toate persoanele trebuie să se bucure de un nivel de trai adecvat, inclusiv prin intermediul sistemelor de protecție socială”.

După cum s-a menționat deja, Republica Moldova a semnat și a ratificat toate tratatele internaționale și regionale menționate mai sus privind drepturile omului, însă mulți vârstnici din țară nu se bucură de avantajele acestor drepturi, deoarece tratatele nu sunt aplicate în practică. Prin urmare, aplicarea acestor legi în viitorul cel mai apropiat este esențială pentru protecția persoanelor în vârstă.

După analiza instrumentelor legale internaționale ratificate de Republica Moldova, se impune să ne focusăm atenția asupra Planului internațional de acțiuni privind îmbătrânirea (MIPAA) de la Madrid din 2002, în baza căruia a fost elaborată Strategia Regională de Implementare/RIS, prin care Republica Moldova și-a confirmat angajamentul de a contribui la soluționarea problemelor persoanelor vârstnice. Doar după 10 ani de la aderarea la Planul MIPAA, guvernul țării a decis să pună în aplicare documentul și a solicitat suportul Comisiei Europene pentru Europa (UNECE). În 2012 a fost elaborată așa-numita Foaie de parcurs pentru integrarea îmbătrânirii care este un ghid cu ajutorul căruia țara poate să respecte angajamentele asumate față de MIPAA [7]. Foaia de parcurs a stat la baza elaborării primului Program național și a Planului național privind integrarea îmbătrânirii în politicile publice (2014-2016).

În 2017, la solicitarea UNFPA, Republica Moldova, cu suportul Departamentului ONU pentru Afaceri Economice și Sociale (New York), a revizuit planul și a fost identificată o serie de lacune în implementare, în mare parte din cauza lipsei voinței politice și a sprijinului financiar. În baza acestor recomandări, a fost elaborat un nou Plan Național 2018-2021, „Planul de acțiuni privind implementarea principiului îmbătrânirii active”, cu suportul UNFPA și aprobat la 20 decembrie 2017. Planul se axează pe conceptele-cheie ale îmbătrânirii active și are drept scop promovarea măsurilor de extindere a participării persoanelor vârstnice la viața socială și economică.

Pentru ca acest lucru să devină posibil, guvernul ar trebui să creeze un mediu favorabil pentru toate aceste domenii, care să permită persoanelor în vârstă să-și valorifice pe deplin potențialul de a duce o viață demnă, activă și sigură.

La nivel internațional, există multe modele și exemple bune, care ar putea fi preluate de Republica Moldova în implementarea Planului și a Conceptului de îmbătrânire activă. Cuvântul „activ” se referă la participarea continuă la viața socială, economică, culturală, spirituală și civică, nu numai la capacitatea de a fi activ fizic sau de a participa la forța de muncă. (OMS, Îmbătrânirea activă: Un cadru de politică 2002) [8, p.12]. Pentru persoanele în vârstă îmbătrânirea activă înseamnă de a îmbătrâni într-o stare bună de sănătate și să fie membri ai societății cu drepturi depline, să se simtă mai mult împlinite la locul de muncă și în comunitate, mai independente în viața de zi cu zi și mai implicate ca cetățeni. Însă, acest lucru nu poate avea loc cu succes fără ajutorul autorităților, atât celor de la nivel central, cât și celor de la nivel local. Acest lucru necesită luarea unor măsuri de politică, cum ar fi creșterea securității financiare, asigurarea infrastructurii favorabile vârstei și introducerea acestora în structura socială. Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale este responsabil de implementarea Planului Național și, prin urmare, trebuie să-și consolideze rolul de factor de decizie, să îmbunătățească cooperarea și coordonarea cu alte ministere (Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei), pentru a recurge la abordări holistice privind îmbătrânirea în Moldova. Să analizăm câteva practici de succes care ar putea fi preluate de Republica Moldova.

Viața activă la vârsta înaintată a devenit o realitate pentru mulți dintre membrii generației actuale de vârstnici europeni. Țările bogate nordice și vest-europene se află în topul clasamentului îmbătrânirii active. Suedia se află pe primul loc, iar Marea Britanie ocupă locul al

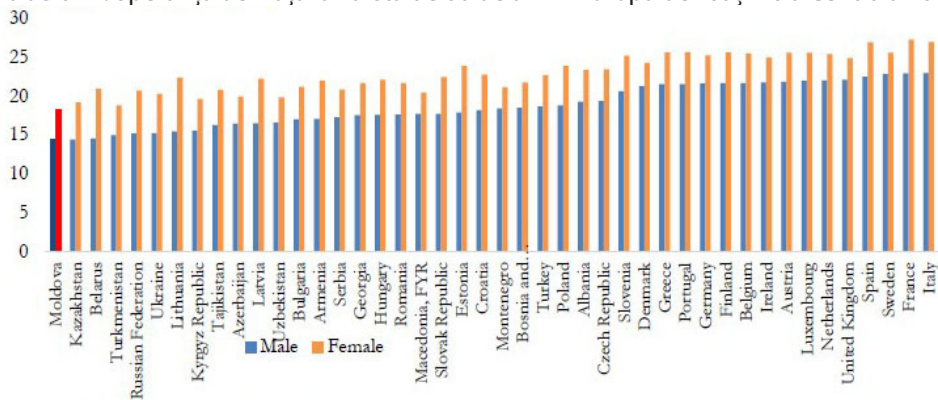
patrulea. Aceste poziții înalte se datorează, în mare parte, politicilor care susțin nivelurile de ocupare a forței de muncă în rândul vârstnicilor care ajung la vârsta de pensionare și, de asemenea, politicile privind asigurarea veniturilor populației pensionate. De exemplu, sistemele de pensii din țările nordice oferă stimulente puternice pentru ca angajații în vârstă să-și continue cariera. Și asigurarea accesului la asistență medicală și securitatea financiară facilitează viața independentă, sănătoasă și sigură pentru persoanele în vârstă din aceste țări. Cultura pro-familială a Italiei promovează îngrijirea nepoților, iar în Austria, acestea ajută la menținerea și îmbunătățirea capacității de angajare în câmpul muncii și evitarea retragerii premature de pe piața forței de muncă din cauza stării de sănătate și bolilor legate de muncă.

Estonia se poate lăuda cu rate foarte mari de ocupare a forței de muncă la capitolul îmbătrânirea activă a persoanelor în vârstă, în pofida faptului că PIB-ul pe cap de locuitor este relativ scăzut. Punctajul său de ocupare a forței de muncă la femei (40 de puncte) este demn de remarcat. Malta înregistrează rezultate la majoritatea capitolelor, în special la bărbați, însă punctajul său general este scăzut din cauza că are cea mai mică rată de ocupare a forței de muncă la femei. În ultimii ani, în toate țările baltice, rata de ocupare a forței de muncă a depășit rata medie înregistrată în UE și continuă să crească. După scăderea înregistrată în anii de criză economică, rata de ocupare a persoanelor în vârstă de 50-74 ani a început să crească iarăși în zona baltică, depășind rata medie din UE. Până în 2012, toate cele trei țări baltice au fost printre cele zece țări din UE cu cea mai mare rată de ocupare a forței de muncă în rândul vârstnicilor.

În Republica Moldova rata scăzută a fertilității, rata înaltă a emigrației și speranța de viață redusă au dus la îmbătrânirea populației și acest proces are loc mult mai rapid decât în alte țări din Europa de Vest. Durata medie a vieții crește mult mai rapid în Republica Moldova decât în țările învecinate, iar mărimea populației se micșorează, iar ponderea persoanelor în vârstă crește.

Dacă aceste tendințe vor continua, populația va scădea mult mai rapid și, în 2060 va fi cu 52% mai mică decât în 1990. În raportul Băncii Mondiale, Moldova a fost numită țara cu o populație care îmbătrânește fără bătrâni (Tabelul 2).

Tabelul 2. Speranța de viață la vârsta de 60 de ani în Europa de Est și Asia Centrală 2015.



Sursa: Perspectivele populației lumii: revizuirea din 2015. Organizația Națiunilor Unite, New York.

Acest lucru se datorează faptului că, deși populația îmbătrânește, oamenii nu trăiesc mai mult. În țările dezvoltate, îmbătrânirea populației este cauzată de creșterea ponderii persoa

nelor în vârstă în totalul populației și creșterea speranței de viață. În Moldova, îmbătrânirea este determinată mai mult de scăderea fertilității decât de creșterea longevității.

E de dorit, ca Guvernul Republicii Moldova trebuie să ia măsuri îndrăznețe pentru protejarea și sprijinirea persoanelor în vârstă. Însă lucrul acesta necesită o revizuire a strategiilor, care să permită tuturor persoanelor să se bucure de drepturile lor, dar și o monitorizare și o evaluare adecvate, prin stabilirea unor indicatori și repere pentru punerea în aplicare a strategiilor. Acești indicatori, în cazul că vor cuprinde toate aspectele vieții persoanelor în vârstă, ar putea să constituie o mărturie reală a evoluției pozitive de punere în aplicare a drepturilor omului în rândul persoanelor în vârstă.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicată: 18.08.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1, data intrării în vigoare: 27.08.1994.
2. Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității din 25.05.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103.
3. The European Social Charter of Council of Europe, 1996.
4. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations, 1966.
5. Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (1979) (CEDAW). În: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>
6. Agenda 2030: United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), Help Age 2017. În: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>
7. Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale (1966). În: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
8. Foaia de parcurs pentru integrarea îmbătrânirii Republica Moldova, Organizația Națiunilor Unite, New York și Geneva, 2011.
9. Active Ageing: A Policy Framework, World Health Organization, 2002, Printed by UNFPA through the Geneva International Network on Ageing (GINA).
10. Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948). În: http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf
11. Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (2006).
12. Convenția Europeană a Drepturilor Omului (Modificată în 2010).
13. Convenția internațională privind protecția lucrătorilor migranți și a familiilor lor (1990).
14. Planul de Acțiuni privind implementarea principiului îmbătrânirii active (2018-2021). În: <http://demografie.md/?pag=news&tip=noutate&opa=view&id=648&l>
15. Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA). În: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf
16. Poverty and Shared Prosperity in Moldova: Progress and Prospects, Poverty and Equity Global Practice, World Bank Group 2016. În: <http://documents.worldbank.org/curated/en/168451467995808859/pdf/105722f>
17. Prospecte demografice globale, revizuire din anul 2015 În: http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf.
18. Analiza Situației Populației: Republica Moldova pe calea spre o societate îmbătrânită, Gagul Olga, Stratan Alexandru, UNFPA 2016.
19. United Nations Millennium Declaration 2020 (MDGs) - În: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>
20. Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”, aprobată prin Legea nr.166 din 2012.
21. Notă de concept privind viziunea strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030” - În: http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/viziunea_snd_2030_clean.pdf.

ASPECTE TEORETICE PRIVIND IMPLICAREA DIASPOREI ÎN ȚARA DE ORIGINE

Rodica RUSU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The paper analyses the theoretical approaches regarding diaspora engagement and its forms. Diaspora is seen as a civil society actor and as agent for the development of their countries of origin. Diaspora represents actual communities rooted in a national 'home' and sharing a group identity; migration been regarded as binary mobility. The potential of diaspora engagement constitutes a mean of innovating the development industry by broadening understandings of what development entails and how it can be done.

Keywords: diaspora, diaspora engagement, home country, resident country, remittances, home town associations, capacity building, migration, development, mobility.

Potențialul reprezentat de fenomenul migrației și diasporei pentru dezvoltarea țărilor de origine a devenit un subiect de politici publice dar și de cercetare științifică, tot mai pregnant pe agenda diversilor actori. Transferul resurselor sociale, financiare și cognitive de către migranți în beneficiul dezvoltării țării de origine a obținut recent o atenție deosebită în spațiul academic al dezbaterilor privind relația migrație-dezvoltare. Literatura științifică de profil sintetizează elaborările privind modalitățile diverse prin care țările de origine beneficiază de remitențele economice [1], remitențele sociale [2, p. 926–948; 3, p. 49–73], transferul de abilități [4], și mai recent, implicarea diasporei în proiecte sociale și comunitare de dezvoltare a țărilor de origine [5, p. 227–264].

Angajamentul direct al diasporei a fost, de fapt, pretins de unii ca o modalitate de valorificare a potențialului diasporei de a contribui la dezvoltarea țărilor lor de origine care să poată integra eforturile altor actori externi, cum ar fi agențiile de dezvoltare [6].

În prezent, este larg recunoscut faptul că, prin activități transnaționale, cum ar fi trimiterea de remitențe și prin întoarcere (temporară), migranții contribuie în mod semnificativ la dezvoltarea țărilor lor de origine. O concentrare mai mare asupra rolului diasporelor ca noi agenți pe arena de dezvoltare a fost remarcat în primul deceniu al noului mileniu, când entuziasmul cu privire la potențialul migranților pentru completarea eforturilor principale de dezvoltare a crescut printre actorii-cheie de dezvoltare. Acest lucru a venit într-un moment de creștere a dezbaterii privind ajutorul eficacității și interesul în creștere față de noi actori de dezvoltare, inclusiv donatorii nontradiționali și diasporele. Acest interes a fost consolidat în continuare prin noile tendințe în materie de investiții și de conștientizare din diasporă, de la publicarea în 2003 a Raportului Global financiar al Băncii Mondiale, care constată că remitențele depășesc cu mult asistența oficială de dezvoltare [7, p.104].

Conform Strategiei naționale „Diaspora - 2025”, prin termenul „diaspora” se definesc cetățenii Republicii Moldova stabiliți temporar sau permanent peste hotarele țării, persoanele originare din Republica Moldova și descendenții lor, precum și comunitățile formate de aceștia [8]. Considerăm că este o definiție exhaustivă care încearcă să cuprindă toate persoanele din procesul migraționist, care într-un fel sau altul au legături/se identifică cu Republica Moldova.

Politicile de implicare (*engagement*) a diasporei sunt clasificate în trei categorii: consolidarea capacității (*capacity building*), extinderea drepturilor și stabilirea obligațiilor. Aplicarea acestei tipologii în evaluarea politicilor diferitelor state permite constatarea faptului că politicile se concentrează pe consolidarea capacității prin consolidarea simbolică a națiunii și prin consolidarea instituțională (rețele consulare, ministere dedicate relațiilor cu diaspora sau instrumente de monitorizare pentru o mai bună înțelegere a viziunilor diasporei). Alte politici aplicate de state sunt cele ce vizează stabilirea obligațiilor diasporei – cum ar fi plățile obligatorii, programele de transfer a cunoștințelor, atragerea remitențelor prin măsuri persuasive de plasare a investițiilor sau reducerea costurilor.

Politicile elaborate să includă diaspora prin extinderea drepturilor sunt mai puțin utilizate și pot completa alte politici menite să implice diaspora. Aceste activități de politici includ dubla cetățenie, reprezentarea parlamentară, drepturi de vot, protecția bunăstării etc. [9, p. 73-84]. Acest mecanism este valabil și pentru Republica Moldova, primele două tipuri de politici sunt aplicate pe larg, pe când extinderea drepturilor celor din diasporă este un subiect mai sensibil din raționamente politice.

Autoritățile din țările de origine și de destinație, agențiile internaționale și organizațiile non-guvernamentale (ONG-urile), au încercat să canalizeze transferurile de capital financiar, social și uman ale migranților spre dezvoltarea planificată [10, p. 93–101].

Cercetătorii au identificat mai mulți factori care favorizează participarea diasporei la dezvoltarea țării de origine. Esman [11] identifică următorii factori: resursele materiale, culturale și organizaționale disponibile; „structurile de oportunitate” disponibile în țările gazdă; și „înclinația sau motivația lor de a-și menține solidaritatea și de a exercita o influență de grup” [11, p.336]. Resursele economice sunt deosebit de importante pentru remitențe și, uneori, pentru procesul de repatriere. Resursele organizaționale afectează capacitatea de mobilizare pentru acțiuni politice și activități de dezvoltare independentă, cum ar fi asociațiile de băștinași conform localităților de origine și capacitatea de a accesa/utiliza structurile țării-gazdă și structurile internaționale de decizie [12]. Importanța resurselor organizaționale depinde și de mărimea și diversitatea comunității diasporei. Cel mai frecvent identificat factor necesar mobilizării eficiente este crearea unui sentiment de solidaritate și identitate comună. Dar ce anume ar putea mobiliza diaspora?

Legătura dintre migrație-dezvoltare a beneficiat de o atenție deosebită și la nivelul Uniunii Europene de la începutul anilor 2000 și a fost pe ordinea de zi într-un număr de țări europene de zeci de ani. O gamă largă de documente au fost elaborate cu privire la migrație și dezvoltare, prin care se menționa creșterea rolului diasporelor. În mai multe documente ale Comisiei Europene, diasporele sunt reprezentate ca „agenți ai schimbării” noi [13, p.192–206].

Comunicarea Comisiei Europene din 2005 privind migrația și dezvoltarea, de exemplu, recunoaște potențialul organizațiilor din diasporă în calitate de actori importanți și solicită implicarea voluntară mai puternică a membrilor diasporei în dezvoltarea țărilor lor de origine. Mai mult decât atât, documentul de lucru mai recent al Uniunii Europene care prezintă abordarea globală a migrației și mobilității indică faptul că atât la nivelul UE și la nivelul statelor-membre, contribuția organizațiilor diasporei la politici și practici pentru dezvoltare sunt din ce în ce mai intense. Ca inițiatori de proiecte de dezvoltare în țările de origine, ei s-au stabilit ca agenți de dezvoltare vis-à-vis de factorii de decizie și ai donatorilor [14, p. 4].

Discuțiile sunt dedicate, de asemenea, planului european de investiții externe lansat recent și rolului finanțelor private în cooperarea pentru dezvoltare pentru a mobiliza resurse suplimentare și pentru a spori impactul ajutorului UE pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă. Consolidarea rolului sectorului privat în crearea de locuri de muncă durabile și sprijinirea antreprenorilor tineri și femeii este o prioritate. Aceste acțiuni sunt abordate prin

prisma atragerii diasporei în proiectele de dezvoltare a țărilor de origine [15].

Formulări recente ale relației migrație - dezvoltare includ o preocupare explicită pentru inițiativele din diasporă. Mai multe țări europene au avansat, de asemenea, un interes în domeniul migrației și dezvoltării, în general, și contribuțiile diasporei mai specific. Există o recunoaștere tot mai mare a faptului că diaspoarele au un loc important în colaborarea economică și politică între țările de destinație și de origine. Uneori, acest lucru se bazează pe reflecții inovatoare cu privire la natura schimbătoare a cetățeniei în Europa de astăzi.

Creșterea fluxurilor de migrație și a consolidării asociațiilor diasporale oferă noi oportunități. Multiculturalismul poate fi văzut ca o resursă politică strategică. Trebuie să fim conștienți de faptul că, în viitor, identitățile vor transcende granițele naționale și că mulți oameni vor avea legături strânse cu mai multe țări și comunități. Deși există multe diferențe în felul în care sunt puse în practică politicile de dezvoltare și migrație la nivel european și cel național, subliniem aici câteva dintre similaritățile remarcabile în focalizare și abordare. În general, eforturile de implicare a diasporei în activitatea de dezvoltare ia forma unei porțiuni mici proiectate intenționat și de ansamblu a asistenței oficiale pentru dezvoltare, practic, se încadrează în aceasta. Mai mult decât atât, politicile și practicile care favorizează angajamentul diasporei în Europa se bazează pe seturi de activități similare. În special, consolidarea capacităților organizațiilor diasporei; dezvoltarea organizațională pentru asociații de platforme și umbrelor; și activitățile care stimulează legătura de întoarcere - dezvoltare sunt practici comune pe care actorii europeni de dezvoltare se angajează în mobilizarea și susținerea actorilor diasporei.

Accentul pe dezvoltarea capacităților provine din înțelegerea profundă a proceselor de dezvoltare. Activitățile care se axează pe sprijinirea organizațiilor-umbrelă se referă la abordarea diasporei ca niște comunități reale, înrădăcinate în locuri naționale și care împart o identitate de grup cu cele care provin din același loc. Interesul mai recent, în legătura de revenire-dezvoltare este strâns legat de înțelegerea persistentă ale migrației în ceea ce privește mobilitatea binară între țările de origine și de destinație.

Diaspora este divizată în medii etnice, culturale sau religioase. Membrii diasporei sunt implicați emoțional în țara lor de origine, iar acest lucru uneori complică comunicarea cu aceasta, deoarece sentimentele și atitudinile nu sunt cele mai agreabile de multe ori.

Diaspora se angajează în acțiuni de caritate, mai degrabă decât de dezvoltare. Aceste implicații tot sunt importante, dar nu pot fi sprijinite cu fonduri dezvoltare. Nevoia de a ajuta în vederea dezvoltării se referă la o intervenție planificată, pe termen lung, organizată, care este monitorizată de către donatorii externi, pe când actele de caritate se orientează pe termen scurt, fără perspective.

Dezbaterile în mediul științelor sociale s-au concentrat de zeci de ani asupra modului în care mobilitatea geografică a oamenilor de astăzi îi obligă să redefinească casele lor și identitățile cu locurile sau spațiile deterritorializate, că acestea ar putea sau nu să fie locuite fizic. Un val de gânditori postmoderniști și postcolonialiști susțin că, de la declanșarea globalizării, mobilitatea a erodat importanța lumii spațial mărginite și a permis identități deterritorializate să se manifeste plenar.

Atunci când autoritățile guvernamentale europene, ONG-urile și agențiile internaționale încearcă să coopereze cu diaspora, nivelurile percepute de fragmentare în cadrul grupurilor reprezintă o provocare majoră. Actorii europeni sesizează că nu au resursele necesare pentru a coopera și coopera cu toate grupurile diferite. În cadrul fiecărui grup de diasporă, ai un fel de oglindă a societății sau comunității din care provin. Deci diferențele pe care le putem identifica în țara de origine ar putea fi, de asemenea, reflectate în comunitățile în care acestea sunt în țările de reședință.

Pentru o lungă perioadă de timp, programele de reîntoarcere a migranților încercau să mobilizeze diaspora pentru dezvoltarea patriei și s-au bazat, de obicei, pe implicarea voluntară a migranților calificați în țara lor de origine. Mai recent, interesul s-a extins, de exemplu, s-au înmulțit inițiativele de suport ale antreprenorilor migranți în înființarea de întreprinderi în țara de origine sau sprijinirea pe termen lung a reintegrării sociale și economice a persoanelor revenite.

Prin urmare, ar fi util să ne concentrăm pe toate contribuțiile diasporei și nu neapărat numai pe cele ce se referă la actele de caritate și la evenimente pentru diasporele științifice. La definirea angajamentului transnațional al diasporei includem și altfel de activități, spre deosebire de remitențele ocazionale. Așa cum s-a menționat, relația transnațională dintre diasporă și țara de origine poate fi inclusă în 5 dimensiuni: transport, telecomunicații, turism, transfer de bani și comerț nostalgic. Fiecare dintre aceste dimensiuni necesită studii aprofundate pentru a identifica potențialul diasporei și beneficiile sale și a țării de origine de pe urma implicării în contextul general al dezvoltării.

BIBLIOGRAFIE

1. Ratha D., Shaw W., South-South Migration and Remittances. The World Bank, Washington, D.C., 2007. În: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/SouthSouthMigrationandRemittances.pdf>
2. Peggy L. Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion. În: *The International Migration Review*, vol. 32, no. 4, 1998, p. 926–948;
3. Nyberg-Sørensen, N., Hear N. V. and Engberg-Pedersen P. The Migration–Development Nexus: Evidence and Policy Options. În: *International Migration*, 40, 2002, p.49–73
4. Skeldon R. Migration and Development, 2005. În: http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/14/P04_Skeldon.pdf
5. De Haas H. Migration and development: A theoretical perspective. În: *International Migration Review*, nr. 44, 2010, p. 227–264.
6. Ionescu D. Engaging diasporas as development partners for home and destination countries: challenges for policymakers. IOM migration research series, no. 26, 2006.
7. Raghuram P. Which migration, what development? Unsettling the edifice of migration and development. În: *Population, Space and Place*, nr. 15, p. 103–117, 2009.
8. Hotărârea Guvernului nr. 200 din 26.02.2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale „Diaspora-2025” și a Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 privind implementarea acesteia. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 49-54.
9. Rusu R. Diaspora Political Engagement. În: *Moldoscopie (probleme de analiză politică)*, Chișinău, USM, nr. 2 (LXIX), 2015, p. 73-84.
10. Piper N. Guest editorial. The complex interconnections of the migration–development nexus: A social perspective. În: *Population, Space and Place*, nr. 15, 2009 p. 93–101.
11. Esman M. J. *Diasporas in the contemporary world*. Cambridge: Polity Press. 1986.
12. Shain Y. *Marketing the American Creed Abroad: Diasporas in the US and Their Homelands*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.
13. Turner S., Kleist N. Agents of change? Staging and governing diasporas and the African state. În: *African Studies*, nr. 72, 2013, p. 192–206.
14. Comisia Europeană, *O abordare globală a migrației și mobilității*, 2011,
15. 6th Global Policy Forum on Development, March 2018. În: https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/6th-global-policy-forum-development_en

O ANALIZĂ ASUPRA VARIETĂȚII DE ABORDARE A TERMENULUI „DIASPORA”

Mariana IAȚCO,
doctor în științe politice, lector superior,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The term „diaspora” has been in vogue for twenty years, certainly more in English than in French literature. However, the meaning of this word does not cease to oscillate in history, so if a diaspora is a sociological reality, it is necessary to identify the parameters and processes that define it.

In Republic of Moldova, there is often talk of the existence of a Moldavian diaspora, but the phenomenon is still much unknown. This article deals with the versions that are divulged in favor of the questions on the status of cultural minorities and the globalization of trade since the 1980s. We will try to establish the specific criteria for this phenomenon and to pre- present the most important classifications as well as reflecting on the importance of diaspora for the country of origin.

Keywords: *diaspora, diaspora communities, migratory networks, ethnicity, national identity, sociological, legal and political approach.*

În ciuda faptului că există o gamă largă de opinii, studierea fenomenului diasporei poate fi realizată prin prisma a trei abordări principale: sociologice, politice și etnice.

Sușținătorii abordării „**sociologice**”, care în ultimul timp se întâlnește tot mai frecvent, consideră că cea mai importantă condiție pentru acordarea dreptului grupurilor etnice și religioase care locuiesc în afara țării lor de origine să fie numiți **diasporă**, este prezența instituțiilor sociale în mediul lor. Metodologia acestei abordări este descrisă în articolul cercetătorilor ruși Jan Toșcenko și Tatiana Ceaptîkova „Diaspora ca obiect al cercetării sociologice” [1]. Potrivit lor, **diaspora** este o entitate stabilă de oameni de origine etnică comună care trăiesc într-un alt mediu etnic în afara patriei lor istorice (sau în afara zonei de habitat a poporului lor), dispunând de instituții sociale pentru dezvoltarea și funcționarea comunității” [1, p. 37].

Astfel, prezența comunităților etnice peste hotarele țării (teritoriului) lor de origine într-un alt mediu etnic este o particularitate foarte importantă a diasporei. Această separare de la patria lor istorică, în opinia cercetătorilor, constituie preconditionia inițială distinctă, fără de care este inutil să abordezi fenomenul diasporei.

Însă **diaspora** nu este doar o „părticică a unui popor care locuiește printre oamenii altui popor, ci mai degrabă este o comunitate etnică, care are caracteristici importante ale identității naționale cu poporul său, le păstrează, valorifică și promovează așa precum limba, cultura și identitatea. Nu poate fi numit diasporă grupul de persoane, deși reprezintă o anumită națiune, dacă au luat calea asimilării, direcționată spre dispariția lor ca o verigă din poporul lor” [1, p. 35].

Una dintre cele mai importante caracteristici în baza căreia e posibil de considerat ca diasporă orice grup etnic, este prezența la acel grup a unor forme specifice organizaționale a existenței sale, începând cu fraternitatea și terminând cu existența unor mișcări asociative, național-culturale și sociopolitice.

În opinia cercetătorilor, nu poate fi considerată **diasporă** „orice grup de persoane de o anumită naționalitate, dacă ei nu au un impuls interior, nevoia de autoconservare”, pe când prezența acestor caracteristici implică în mod necesar anumite funcții organizatorice, inclusiv protecția

socială a persoanelor. Capacitatea interioară de organizare permite diasporei să funcționeze pentru o lungă *perioadă de timp și, astfel, să rămână un organism social relativ autonom*.

Autorii subliniază că abilitatea de a crea o diasporă nu are orice grup etnic, ci doar acele rezistente la asimilare. Din punct de vedere obiectiv, stabilitatea este atinsă grație factorului organizării diasporei (autogovernare, organizații educaționale, culturale, politice etc.), iar din perspectiva subiectivă - existența unui pilon, fie că este o idee națională, memorie istorică, confesiune religioasă sau altceva ce unește și consolidează comunitatea etnică și nu permite să se dizolve într-un alt mediu etnic.

„Destinul fiecărei diaspore este unic și specific, așa precum este neobișnuită și individuală viața fiecărei persoane. În același timp, în activitatea lor, există multe caracteristici comune. Ele sunt prezente atât „vechilor” și „noilor” diaspore, precum și comunităților naționale punctate sau dispersate, mici și numeroase” [1, p. 38]. Cu toate acestea, volumul, intensitatea și caracterul complet al acestor funcții poate să difere foarte mult de celelalte diaspore.

O funcție importantă a diasporei o reprezintă implicarea activă în promovarea, dezvoltarea și consolidarea culturii spirituale a poporului ei, în cultivarea tradițiilor și obiceiurilor naționale, în menținerea legăturilor culturale cu patria lor istorică. În acest sens, o importanță majoră este păstrarea limbii materne, deoarece este repertoriul culturii naționale, iar pierderea limbii va avea impact asupra sferei spirituale a comunității etnice, adică, obiceiurile, tradițiile și identitatea. În cazul în care între etniile diasporale și titulare nu se respectă distanța culturală, și dacă sunt alte semne care indică asupra absenței consolidării comunității etnice, atunci destrămarea diasporei prin asimilare este inevitabilă.

Însă funcția principală pe care o exercită diaspora este de a păstra identitatea etnică sau sentimentul de apartenență la un anumit grup etnic, care se exteriorizează prin autoidentificare sau etnonim. Conținutul lăuntric este constituit din raportul „noi - ei”, din ideea originii comune și destine istorice, din legătura cu „pământul natal” și „limba maternă”.

Pentru diasporă este mult mai importantă funcția ei socială, adică activitatea pentru protecția socială a membrilor diasporei, protecția drepturilor lor, pentru asigurarea securității persoanelor, în conformitate cu Declarația Drepturilor Omului, proclamată de Organizația Națiunilor Unite.

În ultimii ani devine din ce în ce mai importantă funcția politică a diasporelor, care se manifestă sub formă de lobby a intereselor diasporei, precum și printr-o varietate de acțiuni întreprinse de diasporă, în scopul obținerii suplimentare de drepturi și garanții.

Diaspora, prin numeroasele organizații, acționează, de multe ori, ca o forță de opoziție în raport cu regimul de patria lor istorică, și în acest scop, se utilizează o varietate de mijloace: de la publicarea ziarelor până la formarea opiniei publice, în scopul opunerii politicii desfășurate de aceste forțe politice. Promovând anumite cerințe, diaspora implică și o influență asupra poziției internaționale a țării lor de reședință. În acest sens cel mai elocvent exemplu au constituit protestele în masă a diasporei moldovenești vizavi de schimbarea sistemului electoral mixt în cel uninominal [2].

Cercetătorii ruși menționează că, diaspora poate fi privită din punct de vedere al **„aportului pozitiv”**, precum și al **„destructivismului”**. În general, diaspora reprezintă un fenomen pozitiv, însă uneori se *„concentrează pe valori și idei naționaliste, extremiste”* [1, p. 37]. Pentru Republica Moldova este caracteristică dezbinarea societății pe principiul identității naționale, care se regăsește și în aspirațiile politice ale diasporei. De exemplu, *„Diaspora Unionistă”* pledează pentru unirea Republicii Moldova cu România [3], pe când diaspora moldovenilor din Rusia se manifestă de pe poziții pro-ruse, cerând *„protecție de invazia româno-ucraineană”* [4].

Suținătorii abordării „politice” consideră diaspora ca un *fenomen politic*. Accentul principal se pune pe astfel de concepte ca „patria” și „frontiera politică”, deoarece în interpretarea

lor diasporele sunt considerate doar acele entități etnice, care află înafara țării de origine.

Printre cei mai proeminenți oameni de știință ruși, susținători ai abordării politice, este directorul Institutului de Etnologie al Academiei de Științe din Federația Rusă, academicianul Valerii Tișkov. În opinia acestuia, „cel mai des noțiunea de **diasporă** se folosește pentru a identifica o entitate de populație după criteriul apartenenței etnice sau religioase, care este stabilită cu traiul într-o țară sau într-o regiune de reședință nouă”, totodată el vede și o serie de neajunsuri ale noțiunii date, cu care unii sociologi încearcă să speculeze [5, p. 435].

În opinia academicianului Tișkov, cel mai mare neajuns constă în caracterul extins și cuprinzător al conceptului „diasporă”, care include și migrațiile în masă a populației la nivel transnațional și interstatat, din perspectiva istorică. „O astfel de abordare a diasporei cuprinde toate formele de comunități de migranți și, de fapt, nu face deosebire între imigranți, expatriați, refugiați, gastarbeiteri și chiar include comunitățile etnice integrate și cele rezidente de foarte mult timp (de exemplu, chinezii din Malaezia, indienii de Fiji, lipovenii ruși din România, nemții și grecii din Rusia)” [5, p. 441]. Savantul rus concluzionează că, pornind de la o astfel de abordare, respectiv categoria de „diasporă” include mase enorme de populație, ceea ce în cazul Rusiei numărul diasporei ruse poate atinge o cifră egală cu populația acestei țări.

O altă lacună a interpretării de mai sus a conceptului de „diasporă” constă în aceea, că el se bazează pe mișcarea (migrația) persoanelor și exclude o altă modalitate de formare a diasporei, de exemplu, aceea a deplasării frontierelor de stat, în rezultatul căreia populația cultural înrudită dintr-o țară apare în două sau mai multe țări, însă, de fapt, nu s-a produs nicio migrație. „Acest aspect creează un sentiment de realitate, care are o metaforă politică a „națiunii divizate” ca un fel de anomalie istorică. Și deoarece istoria nu cunoaște „popoare indivizibile” (hotarele administrative, de stat nu coincid cu arealurile etnoculturale), această metaforă constituie o componentă esențială a ideologiei naționalismului etnic, care se bazează pe postulatul utopic, că hotarele etnice și naționale trebuie să coincidă în spațiu” [6].

Tișkov subliniază faptul că „această gafă esențială nu neagă faptul formării diasporei ca urmare a modificărilor frontierelor de stat. Singura problemă constă în aceea pe care parte a hotarului există diaspora, respectiv pe care parte este teritoriul lor de bază de reședință.

Această interpretare a „diasporei” de către sociologul rus Tișkov a fost criticată de omologii săi în domeniu. Astfel, poziția lui Tișkov este una foarte confortabilă pentru clasa politică a Rusiei. În dreptul internațional și în legislațiile naționale există mai multe prevederi care obligă statul să adopte politici de susținere a minorităților naționale. Adică statul este obligat nu doar să le asigure drepturile, dar și să le ofere tot felul de suport: grădinițe, școli, reviste etc. Mai mult chiar, minoritățile naționale au dreptul și la diverse forme de autonomie [6, p. 114]. Generalizând cele spuse, în cazul diasporelor statele promovează politici tolerante de promovare și dezvoltare a culturii, limbii și identității lor, neavând obligațiuni de altă natură, decât cele normative față de ele.

Conceptul „diasporă” este strâns legat cu noțiunile de „*patrie istorică*” și „*patrie*”. După Tișkov, „*patria istorică*” este regiunea/țara unde s-a format aspectul istoric și cultural al grupului diasporal și unde continuă să locuiască principala masă de populație, similară din punct de vedere cultural”. În acest sens, diaspora se referă la populația (sau strămoșii lor), care au fost dispersate dintr-un „un centru inițial” spre alte regiuni periferice sau străine.

O trăsătură distinctivă a diasporei o reprezintă „existența și menținerea memoriei colective, fie și prin folclor și legende despre „*Patria-mamă*” („Plai natal”, „meleaguri” etc.), care include locația geografică, versiunea istorică, realizările culturale și eroii culturali. O altă trăsătură distinctivă o reprezintă „credința romantică (nostalgică) în patria lor strămoșească în calitate de „casă adevărată”, unde reprezentanții diasporei și descendenții lor trebuie să revină, mai devreme sau mai târziu” [6]. Cel mai elocvent exemplu îl reprezintă diaspora evreiască, când

după destrămarea URSS au fost înregistrate cele mai mari valuri de „revenire” în patria-mamă (Israel) a evreilor din spațiul ex-sovietic.

Însă considerăm că „patria ideală” și „atitudinea politică” față de ea poate varia foarte mult, prin urmare „întoarcerea” poate fi înțeleasă ca o recuperare a unei norme pierdute sau, cel puțin, ajustarea acestei norme la aspectul ideal al patriei. Acest fapt generează o altă tră-sătură a diasporei, și anume - convingerea că membrii ei trebuie să servească în mod colectiv la păstrarea și restaurarea patriei sale de origine, la prosperitatea și securitatea sa. Aceasta înseamnă, de fapt, că, relațiile în diasporă se formează în jurul „serviciului Patriei”, fără de care nu ar exista diaspora.

Urmare a celor menționate, Tișkov definește **diaspora** ca o comunitate cultural-distinctivă reprezentată de o patrie comună, în jurul căreia se formează relațiile colective din interiorul său, solidaritatea de grup și atitudinea demonstrativă față de patrie. În cazul în care nu există astfel de caracteristici, nu există nici diasporă [4]. *„O diasporă consolidată și conservată reprezintă mult mai mult, decât doar un aspect distinctiv cultural. Cultura poate dispărea, iar diaspora poate să se păstreze, a cărei misiune politică este rezistența, lupta și servirea patriei”* [4, p. 451].

În opinia autorului articolului, definiția de diasporă a lui Tișkov este supraestimată de importanța pe care o exercită statul și hotarele ei asupra formării diasporei. Actualmente formarea diasporei devine o prerogativă a organismului sociocultural, a unei națiuni sau grup etnic, care pot avea în posesie (sau să tindă spre a le crea) state naționale proprii și, invers, pot să nu tindă și să nu aibă.

În concluzie, vom menționa că diaspora este un fenomen, la baza căruia se află aspectul etnic. Etnia sau comunitatea etnică reprezintă totalitatea de oameni, care au în comun aceeași cultură, vorbesc, de regulă, aceeași limbă și sunt conștienți de faptul că reprezintă o comunitate, ceea ce-i diferențiază de ceilalți membri ai altor grupuri similare de oameni. Fără a identifica relația dintre diasporă și etnie, etnie și comunitate și, în final, etnie, națiune și societate, este imposibil de a înțelege cu adevărat conceptul de diasporă.

BIBLIOGRAFIE

1. Тощенко Ж. Т., Чаптыкова Т. И., Diaspora как объект социологического исследования, // Социологические исследования, 1996, №, 12 стр. 33-42 În: <http://ecsocman.hse.ru/data/>.
2. Diaspora, din nou alături de protestatarii de la Chișinău; Flashmob la Berlin împotriva schimbării sistemului electoral, <http://www.jurnal.md/ro/politic/2017/>
3. Diaspora unionistă: 2018, anul în care România se va uni cu Republica Moldova, În: <http://stiri.tvr.ro/diaspora-unionista>.
4. Тишков В. А., Реквием по этносу: Исследования по социально-культурной антропологии, Наука, Москва, 2003, стр. 544.
5. Тамара Кондратьева, Диаспоры в современном мире: эволюция явления и понятия, În: <http://www.perspektivy.info/>.
6. Mariana Roler, Conceptualizarea termenului și fenomenului diasporei. În: Moldoscopie, 2012, nr.1 (LVI), p.110-119.

ROLUL INSTITUȚIILOR POLITICE ÎN PROCESUL DE COLABORARE CU CETĂȚENII MOLDOVENI ȘI DESCENDENȚII LOR DIN DIASPORĂ

Ecaterina DELEU,
doctorandă,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al AȘM

SUMMARY

As a part of the emigrated population, who maintain (for the most part) the citizenship of the Republic of Moldova and form communities abroad, the presence of the second generation of Moldovan citizens cannot be neglected by the Chisinau political authorities. Until the present, the exclusive attention of the political authorities, but also of the parties (as political institutions) is oriented (as a target audience) towards Moldovan citizens from the first generation of immigrants, who are considered more active in electoral processes. We analyzed the current situation, the theoretical framework of social-political dialogue between the country of origin, host country and emigrants, with the emphasis on the premise of creating an efficient mechanism for collaboration with Moldovan migrants and their children.

Keywords: Political institutions, political authorities, second generation, first generation of immigrants, Moldovan migrants.

Relațiile dintre cetățenii emigrați, descendenții lor (generațiile secunde de migrație) și țara de origine (ca și principalele instituții politice) reprezintă un domeniu de cercetare cu diferite aspecte care trebuie luate în considerare. Mai urmează să fie măsurat impactul generațiilor secunde de migrație asupra instituțiilor politice din Republica Moldova: Parlamentul (ca instituție legislativă), Președinția (sau instituția politică a șefului statului), Guvernul (instituția politică executivă), dar și asupra partidelor.

Problema cercetării evoluției generațiilor secunde a fost abordată în SUA în 1980, după valurile de migrație înregistrate în anii 1960 în SUA (Rumbaut, Portes, Zhou etc.). Această prezență impunătoare a reprezentanților primei și a celei de-a doua generații, în opinia lui Ruben G. Rumbaut, se face remarcată într-o societate aflată în profundă transformare socioeconomică [1], iar rolul și impactul lor asupra transformărilor din societatea țării de reședință, dar și a celei de origine este în continuă creștere.

Implicațiile politice sunt evidente, pentru că, după cum susțin cercetătorii, imigrația contemporană a dus la formarea unor noi grupuri etnice, cu influențe directe asupra situației din țara gazdă (inclusiv politice, nu doar socioeconomice), dar și asupra țării de origine a imigranților. Acest parcurs, de la imigranți la etnii, ca și identitate, cetățenie și participare politică, a fost analizat punându-se accent și pe politicile publice.

Minh Zou subliniază că îndreptarea atenției doar spre adulții migranți, fără a ține seama de situația minorilor migranți, creează mari discordanțe dintre importanța strategică a prezenței acestor copii și cunoașterea situației lor, precizând că specificul formării noilor generații secunde nu poate fi fundamentat doar pe experiențele trăite de părinții migranți [2, p. 64].

Referindu-se la integrarea copiilor imigranților, cercetătorii reiterează noțiunile de *generații-punte*, *generații strategice*, considerându-le destinate a fi o punte de legătură dintre părinții migranți și societatea țării de reședință [3]. Printre teoreticienii care au cercetat diferite

aspecte ale definirii acestor categorii de populație se numără Graziella Favaro [4], Maurizio Ambrosini [5], Stefano Molina [6] etc.

La noi procesul de colaborare dintre instituțiile statului și reprezentanții comunităților de peste hotare s-a axat mai mult pe dialogul cu adulții migranți [7], în ultimii ani fiind relevant și rolul autorităților publice [10, pp. 154-159].

Rolul instituțiilor politice din Republica Moldova în raport cu generațiile secunde de migrație (descendenții cetățenilor moldoveni emigrați) se reliefează mai puțin în procesul de integrare a acestora în țara de reședință. Un rol important îl au în alte situații, inclusiv în cadrul dialogului politic bilateral, la cel mai înalt nivel, unde sunt abordate subiecte legate de minorii moldoveni aflați peste hotare, născuți în republică și emigrați pentru reîntregirea familiei sau născuți în țara de reședință a părinților lor.

Președinția Republicii Moldova, ca instituție politică a șefului statului – are unele atribuții care au efecte și asupra copiilor migranților moldoveni. Renunțarea la cetățenia țării de origine, pentru a obține cetățenia țării-gazdă este una din tendințele legate de procesele migraționale care au implicat cetățenii moldoveni (aceasta implică adulții, dar și copiii lor). Înmânarea unor diplome și distincții pentru merite deosebite în diferite domenii pot viza, de asemenea, cetățenii moldoveni emigrați și copiii acestora. De astfel de aprecieri s-au bucurat deocamdată doar migranții din prima generație de migrație, la inițiativa și cu aprobarea administrațiilor publice locale din Republica Moldova.

Parlamentul (ca instituție legislativă) are un rol decisiv în procesul de elaborare și adoptare a legilor și normelor care se referă la cetățenii moldoveni stabiliți în străinătate, lipsirea de cetățenie sau redobândirea ei, asigurarea exercitării dreptului la vot, în Diasporă. Recentele modificări ale legislației electorale, operate în vara anului 2017 de Parlament, privind votul mixt și crearea circumscripțiilor în străinătate, au vizat direct cetățenii moldoveni și dreptul lor la vot. În comisiile parlamentare, unde se discută proiectele de legi și hotărâri înainte de a fi abordate în plen, ajung și importante proiecte economice, sociale, dar și în domeniul educației, culturii etc., care vizează cetățenii moldoveni din Diasporă și capacitatea lor de agenți activi la dezvoltarea țării de origine.

Acordurile de colaborare reprezintă o încercare de a reglementa la nivel de stat anumite probleme legate de migrația cetățenilor și a fiilor acestora: acorduri de readmisie cu țările gazdă (inclusiv a minorilor migranți neînsoțiți), proceduri de repatriere, acorduri în domeniul combaterii traficului de persoane și de organe etc. Până în prezent au fost semnate numeroase acorduri bilaterale în domeniul educației privind recunoașterea peste hotare a diplomelor de studii obținute în Republica Moldova, dar și a altor acte (permisul de conducere). Până în prezent însă problema esențială a migranților rămâne angajarea pe piața muncii în conformitate cu pregătirea profesională. Acordurile politice bilaterale în domeniul securității sociale (pensii, alocații pentru copii, bătrâni etc.) sunt la fel de importante și au un impact social considerabil.

Guvernul Republicii Moldova are un rol important în construirea relațiilor de colaborare cu cetățenii din Diasporă și cu descendenții acestora (în special prin intermediul Biroului relații cu diaspora), menținerea în atenție a aspectelor legate de prezența peste hotare a cetățenilor moldoveni (Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene – asigurarea protecției drepturilor cetățenilor, acordarea serviciilor consulare, Ministerul Afacerilor Interne și Biroul Migrație și Azil – prezența în alte țări a minorilor moldoveni neînsoțiți, a victimelor traficului de persoane și traficului de organe, chestiuni legate de cetățeni moldoveni anchetați și arestați din cauza implicării în circuitul de criminalitate), elaborarea și implementarea politicilor migraționale etc. Ministerul Educației are un rol important în cazul copiilor migranților: fie stabiliți peste hotare - ca politici și servicii de învățare a limbii române, asigurare cu manuale și

programe școlare, fie reveniți din străinătate – ca politici de sprijin la reintegrarea în instituțiile de învățământ, organizarea unor servicii de reintegrare.

Elaborarea și aprobarea unor acte normative în domeniul migrației este o prerogativă a Guvernului care are impact asupra cetățenilor moldoveni și a descendenților lor, aflați peste hotare. În cazul instituțiilor responsabile de implementarea unor astfel de hotărâri există deplasări de accente. Potrivit hotărârii Guvernului nr. 655 din 08.09.2011 cu privire la aprobarea *Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului* (2011-2020), controlul asupra executării deciziei a revenit Ministerului Afacerilor Interne. Deja Biroului relații cu diaspora, din cadrul Cămarilor de Stat, a revenit responsabilitatea controlului realizării hotărârii Guvernului nr. 200 din 26.02.2016 cu privire la aprobarea *Strategiei naționale „Diaspora-2025”* și a Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 privind implementarea strategiei.

Documentul conține câteva referințe importante la generațiile secunde de migrație. Subliniindu-se faptul că în perioada 2002-2014, potrivit datelor Serviciului Stare Civilă, au fost transcrise peste 70 de mii de certificate de naștere a copiilor cetățenilor moldoveni peste hotare, în document se menționează că **„a doua generație a diasporei – copiii emigranților moldoveni – poate deveni un mare potențial pentru dezvoltarea țării de origine”**; **„generațiile viitoare de moldoveni născuți în străinătate pot fi, de asemenea, motivate să contribuie la dezvoltarea și progresul țării de origine printr-o implicare eficientă, bine orientată și multilaterală”**.

Biroul pentru relații cu diaspora (BRD) a fost creat cu statut de direcție generală în cadrul Cămarilor de Stat a Guvernului, conform hotărârii Executivului nr. 780 din 19.10.2012, având menirea de a coordona politica de stat în domeniul relațiilor cu diaspora.

Regulamentul privind organizarea și funcționarea BRD a fost aprobat la 14 aprilie 2017 de secretarul general al Guvernului și conține prevederi referitoare la misiunea și funcțiile BRD, inițierea unor parteneriate de colaborare pentru consolidarea dialogului politic dintre Republica Moldova și Diasporă, realizarea unor programe consacrate copiilor și tinerilor originari din Republica Moldova, aflați peste hotare, desfășurarea unor activități menite să asigure accesul și învățarea limbii române de către copiii cetățenilor moldoveni din străinătate (susținerea eforturilor de a menține limba română ca limbă de comunicare în familiile emigrate), pentru a menține identitatea națională, culturală, lingvistică etc.

De la înființarea BRD au fost inițiate câteva programe în domeniu, cu sprijinul Organizației Internaționale pentru Migrație și al partenerilor de dezvoltare. Programul DOR (Diasporă, Origini, Reveniri) este unul din cele mai semnificative, dedicat copiilor cetățenilor moldoveni din străinătate. Un alt proiect este dedicat înființării și consolidării Centrelor Educaționale din Diasporă, activitate inițiată în 2016 în cadrul Programului Diaspora Engagement Hub cu scopul de a susține comunitățile cetățenilor moldoveni și generațiile secunde. Proiectul a inclus într-o etapă inițială elaborarea unei curricule școlare pentru copiii de 5-12 ani din Diasporă (în mare parte născuți în străinătate), dar și cursuri de formare pentru pedagogii din aceste centre, și distribuirea unor materiale didactice. Din cele 25 de proiecte depuse în 2016 de asociații ale cetățenilor moldoveni din 14 țări au fost selectate doar 10. Astfel de centre educaționale pentru copiii cetățenilor moldoveni activează în Franța, Belgia, Italia, Portugalia (în orașele Faro, Barreiro și Cascais), Irlanda, Canada și Kazahstan. O altă activitate dedicată copiilor din Diasporă, dezvoltării accesului la învățarea limbii române s-a desfășurat în perioada 19-29 octombrie 2017. Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a organizat, în parteneriat cu BRD și cu sprijinul financiar al *Agenției Elvețiene pentru Dezvoltare și Cooperare*, cu implicarea asociațiilor cetățenilor moldoveni din Diasporă, un turneu internațional al Teatrului republican de păpuși „Licurici” din Republica Moldova, care a prezentat spectacole pentru copii în câteva orașe din trei țări europene: Italia (Padova, Ravenna, Milano), Portugalia (Lisabona, Faro) și Spania (Madrid).

De asemenea, instituțiile administrative au un rol important, în special cele din localitățile

de baștină a migranților. Administrația publică locală are un rol aparte în menținerea de către cetățenii moldoveni a relațiilor sociale, economice și emoționale. Impactul administrației publice locale asupra construirii relațiilor cu cetățenii din Diasporă poate fi semnificativ și până la revenirea din migrație, deși spectrul activităților este mult mai larg decât perspectivele de reîntoarcere din străinătate. Crearea asociațiilor foștilor băștinași (inclusiv în localitățile participante la proiectul *Migrație și Dezvoltare Locală*, implementat de PNUD) a oferit posibilitatea creării unor comunități interesate să promoveze bunele practici în țara de origine, dar și ocazii de a contribui la implementarea unor proiecte concrete de dezvoltare a localităților. Contribuțiile financiare transferate de cetățenii moldoveni pentru proiecte de reparație a drumurilor din sate, a sălilor polivalente, a construcției unor rețele de apeduct și asigurare cu apă potabilă a localnicilor confirmă tendința și disponibilitatea migranților de a investi în localitățile de baștină (CIVIS/Nexus, 2014).

Concluzii

În funcție de desfășurarea proceselor electorale, este diferit și interesul autorităților politice față de reprezentanții Diasporei ca potențial electorat. Cetățenii moldoveni stabiliți peste hotare, dar și fiii acestora, care au împlinit 18 ani, ajung să fie implicați în diferite situații create de reprezentanții puterii și opoziției (lucru valabil nu doar în țările de origine, pentru atragerea electoratului, dar și în țările de reședință, pentru migranții care dețin și cetățenia țării-gazdă).

În mod firesc, interesul față de comunitățile cetățenilor moldoveni din străinătate și față de descendenții acestora ar trebui să fie constant, în activitățile curente ale instituțiilor politice: ale Parlamentului (ca instituție legislativă), ale Guvernului (ale misiunilor diplomatice și administrației publice locale), ale Biroului relații cu diaspora: numeroase aspecte legate de prezența peste hotare a cetățenilor moldoveni și a generațiilor secunde pot viza dialogul politic bilateral între țara de origine și țara-gazdă, ținând cont de numărul mare de emigranți cu cetățenia Republicii Moldova.

Este necesară construirea unor raporturi de colaborare de durată cu Diaspora, care să țină seama de descendenții cetățenilor moldoveni din străinătate, inclusiv cei născuți în familii mixte, care dețin sau nu pașapoarte eliberate de Republica Moldova, facilitarea menținerii relațiilor cu țara de origine a părinților migranți etc. Prezența peste hotare a minorilor, a copiii migranților, a determinat (doar în parte) și dezvoltarea cadrului de politici în Republica Moldova.

Un raport publicat anterior de OIM menționa că „atunci când a doua generație a migranților moldoveni se va naște peste hotare, legătura deja problematică a moldovenilor cu patria lor riscă să devină și mai slabă și mai difuză” [11].

Fiind parte a populației emigrate, a comunităților formate peste hotare de cetățenii moldoveni, prezența generațiilor secunde nu poate fi neglijată de autoritățile politice de la Chișinău. Până în prezent, atenția exclusivă a autorităților politice, dar și a partidelor (ca instituții politice) este îndreptată (ca public țintă) spre cetățenii moldoveni din prima generație de migrație, deținători ai pașapoartelor eliberate de Republica Moldova, considerați mai activi în procesele electorale.

BIBLIOGRAFIE

1. Rumbaut R. G. The Coming of the Second Generation: Immigration and Ethnic Mobility in Southern California. În: Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2008, 620 p.
2. Zhou M. Growing Up American: The Challenge Confronting Immigrant Children and Children of Immigrants. Annual Review of Sociology, vol. 23, (1997), pp. 63-95.
3. Falteri P., Giacalone F. Migranti involontari: Giovani stranieri tra percorsi urbani e aule

scolastiche. Perugia: Editura Morlacchi, 2011, p. 68.

4. Favaro G., Napoli M. Ragazze e ragazzi nella migrazione. Adolescenti stranieri: identità, racconti, progetti. Milano: Guerini e Associati, 2004, 250 p.

5. Ambrosini M. Sociologia delle migrazioni. Bologna: Il Mulino, 2005, pp. 169-191.

6. Ambrosini M., Molino S. Seconde generazioni: Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia. Torino: Fondazione Giovanni Agnelli, 184 p.

7. Moșneaga V., Rusnac Gh., Țurcan V. Republica Moldova în contextul migrațiilor: Lista bibliografică (1990-2012). Chișinău, 2013, 215 p.

8. Moșneaga V. Migrație și dezvoltare: Aspecte politico-juridice. OIM (manual). Chișinău, 2017, 118 p.

9. Vaculovschi D. Migrație și Dezvoltare: Aspecte socioeconomice. OIM (manual). Chișinău, 2017, 226 p.

10. Raicu E. Reglementarea juridică și rolul autorităților publice în domeniul migrației. În: Politici și practici ale reglementării migrației în contextul provocărilor moderne (OIM). Chișinău, 2017, pp. 154-159.

11. Schwartz R. Analiza legăturii între comunitățile moldovenești de peste hotare (CMH) și Moldova (OIM). Chișinău, 2007, 41 p.

IDENTITATE, MULTICULTURALITATE ȘI COMUNICARE ÎN UE

Stela SPÎNU,
doctor în filologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In an era of interference, intercultural communication is timely and advisable, becoming an important element of mediation between different nationalities. This article analyzes the problem of identity, the construction and deconstruction of european identity, in general, the relation between intercultural communication and identity.

Keywords: culture, language, intercultural communication, intercultural dialogue, the cultural difference, identity discourse, ideology.

Procesul de globalizare, care inițial a dominat doar sfera economică, ulterior a determinat profunde transformări sociale, politice și culturale, care au schimbat viziunea oamenilor asupra comunicării și problemei identității în plan intercultural.

Însăși identitatea este un fenomen complex, ale cărui componente (limba, religia, specificul cultural) au o dimensiune individuală și una colectivă, fără ca dimensiunea colectivă să primeze asupra celei individuale. Pe această linie de idei, identitatea culturală este doar o dimensiune a vastului concept al identității individuale [2, p. 45].

Identitatea culturală este „simțul sinelui” al unui individ, derivat din apartenența formală sau informală la grupuri care îi transmit și întipăresc cunoștințe, păreri, atitudini, valori, tradiții și moduri de viață, susține Gabriela Mocan (5, p. 11).

Identității culturale îi corespund o serie de drepturi, cunoscute în documentele internaționale și în literatura juridică sub denumirea de „drepturi culturale”, între care dreptul la creativitate culturală, dreptul de acces la cultură, de participare la viața culturală, ca și la progresul științific, dreptul la informație și la educație. Este vorba de drepturi individuale ale persoanelor care fac parte din minorități, care pot fi exercitate, în mod individual sau în comun cu alți membri ai grupului respectiv [2, p. 45].

Conceptul de identitate culturală în spațiul european este unul complex și presupune existența unor distincții. Deși au izvoare culturale comune în literatura elină, religia iudaică și dreptul roman, Europa occidentală a parvenit la o identitate caracterizată prin pluralism politic, participare socială, respect al diversității, concurență liberă și loială, supremația legii și primordialitatea drepturilor omului. Statele Occidentului, chiar dacă mai sunt afectate de unele puseuri naționaliste, au părăsit, într-o foarte mare măsură, cultura independenței spre a trăi în cultura interdependenței. Pentru Răsăritul european, în schimb, independența statului, națiunea și caracterul absolut al suveranității sale rămân trăsături esențiale ale identității atât la nivelul elitei politice, cât și la acela al mentalului popular. Europa Centrală și Orientală este caracterizată, încă, prin insecuritate - existențială și cultural-identitară, individuală și colectivă, națională și internațională - și prin sărăcie [3, p. 12].

Actualmente, în spațiul comunitar european se stăruie pe promovarea multiculturalismului, care a fost aplicat cu succes în SUA. Totuși este mare numărul acelor care neglijează perspectiva multiculturalismului în UE. „Europenii nu sunt americani, nici asiatici, nici africani, iar Europa există de secole, susține Courtois S. Între europeni există o unitate ideatică, spiri-

tuală, având ca bază civilizația greco-romană, apoi cea creștină” [1, p. 11]. Aceasta din urmă este prezentă pretutindeni în Europa ca și în bisericile ei. Biserici catolice, luterane, calviniste, ortodoxe, continuă istoricul, de două mii de ani biserica a modelat civilizația europeană.

Și Octavian Paler contrapune în „Jurnalul american” (parte componentă a lucrării „Aventuri solitare”) cele două moduri de a fi, a gândi și a trăi, care persistă în spațiul american și cel european. El remarcă că scopul și idealurile celor două modele de viață sunt diferite. Europa aleargă după cultură, în timp ce America aleargă după confort. Aceste două idealuri modelează viața și strădaniile a milioane de oameni. În Europa, cultura este obsesia sistemului educațional, în America, confortul este esența culturii. Autorul conchide: „Europa și America vor continua să se zvârcolească în interminabile crize nu pentru că n-ar avea cultură sau confort, ci pentru că oamenilor le lipsește conținutul de caracter necesar pentru fericire”.

Analizând condițiile realizării proiectului european și a identității europene prin prisma multiculturalismului, Anthony D. Smith conchide:

- crearea unei supernațiuni europene sau măcar a unui superstat european este realizabilă doar în condițiile susținerii unei identități europene;

- ideii de identitate europeană îi este contrapusă cea a identităților culturale colective, formate de-a lungul generațiilor, prin împărtășirea unor mituri, valori, simboluri, experiențe comune [7, pp. 126-127].

Întrebarea pe care sociologul britanic o adresează retoric eurofililor este „Ce anume îi poate determina pe europeni să aleagă cultura „europeană” (acceptând pentru moment ipotetica ei existență) în defavoarea culturilor naționale, înrădăcinate istoric?” Continuând raționamentul, Anthony D. Smith se întreabă, care sunt simbolurile, miturile, tradițiile, experiențele și memoriile comune care sunt capabile să genereze loialitățile și adeziunile afective, chiar sacrificiul de sine, locuitorilor Europei moderne. D. Smith demonstrează metodic că moștenirea greco-romană, dreptul roman, sistemul axiologic iudeo-creștin, unitatea lingvistică indoeuropeană nu constituie mituri, simboluri, ceremonii și trăsături culturale comune, împărtășite de toate popoarele europene (deosebite lingvistic, religios, etnic), care să asigure emergența conștiinței europene, să inspire afecțiune și loialitate, nu constituie acel corpus de tradiții inventate, capabile să constrângă și să inspire, să aline, să entuziasmeze și să solidarizeze popoarele [7, p. 129].

Conceptul de Europă unită nu poate fi complet desăvârșit, este nevoie de transformări, remodelări, pentru a ajunge la adevăratul spirit european, care poate fi redescoperit prin conștientizare, acceptare și interculturalitate, susține L. Leuștean. Imaginea lumii culturale a devenit mai complexă datorită dezvoltării sociale și procesului de transformare (schimbări lingvistice și demografice, mobilitate, relațiile cu alți oameni). Conceptul de societate multiculturală în contextul Europei, din ce în ce mai unite, are parte de multe probleme, dar și de oportunități. Societățile europene, constituite istoric, în care simbolurile naționale și atribuțiile etnice au stat la baza identității, se văd nevoite să accepte pluralismul cultural. Unitatea prin cultură în contextul unei Europe unite, după cum susține Denis de Rougemont, poate fi efectuată prin intermediul unui dialog constructiv, respectându-se specificitatea, fără pretenția de a căuta o cultură superioară, care să se impună în fața celorlalte [4, p. 21].

Pe linia celor relatate, vom prezenta structura etnoculturală a Belgiei și Olandei, urmărind modul de soluționare a problemelor legate de identitate, multiculturalitate și comunicare interculturală.

Regatul Belgiei este un stat federal, constituit din trei comunități (valonă, flamandă, germană) și patru regiuni lingvistice (dintre care trei preponderent monolingve și una bilingvă). Peste această structură s-au așezat treptat emigranți din diferite țări, în special italieni, marocani, turci. Flandra este situată în jumătatea de nord a țării, are 58% din populația țării, limba

vorbită este *olandeza*. Valonia este așezată în jumătatea de sud a țării, are 32% din populația țării, limba uzitată este *franceza*. Regiunea capitalei Bruxelles concentrează 10% din populație și este o enclavă majoritar francofonă, situată în Regiunea Flamandă, dar în apropiere de Regiunea Valonă. La frontieră cu Germania este o mică comunitate germanofonă. În 1930, Flandra și Valonia primesc statutul legal de regiuni unilingve. În prezent, Flandra are un puternic simț al identității naționale. Începând cu 1896, limbă oficială este *olandeza* (numită și *flamandă*). Ca și în alte țări din aceeași regiune, în sistemul școlar al comunității flamande din Belgia se înregistrează o concentrare a populației minoritare la nivelul școlilor speciale și o reprezentare slabă la nivelul învățământului superior. De asemenea, statisticile subliniază performanțele scăzute ale elevilor minoritari incluși în școala de masă [6, p. 50]. În Belgia este promovată libertatea de a-ți alege religia. Cultele catolicismul (75%), protestantismul (25 %), islamul, iudaismul, ortodoxismul și anglicanismul au statut oficial. O primă etapă în recunoașterea oficială a budismului a fost realizată în 2007. În plan cultural, *Belgia* a cunoscut dezvoltarea numeroaselor mișcări artistice, care au avut un impact puternic asupra culturii europene, în ciuda diviziunilor politice și lingvistice, care s-au schimbat deseori de-a lungul secolelor. În perioada medievală contribuțiile în domeniul picturii și arhitecturii au fost foarte importante. Pictura olandeză timpurie, pictura flamandă și barocă, precum și numeroase exemple de arhitectură romanică, gotică, renașcentistă și barocă au reprezentat momente importante din istoria artei. De asemenea, tapiseriile flamande au fost foarte apreciate și căutate de întreaga nobilime europeană până în secolul al XVIII-lea. Numeroși artiști celebri au trăit pe teritoriul actualei Belgii: Jan van Eyck, Pieter Bruegel cel Bătrân, Peter Paul Rubens sau Antoon van Dyck. În secolele XIX – XX au apărut o serie de pictori belgieni de factură romantici, expresioniști și suprarealiști, ca Egide Wappers, Constant Permeke sau René Magritte. În arhitectură, Victor Horta și Henry van de Velde au fost printre principalii promotori ai stilului Art Nouveau. Printre cei mai cunoscuți scriitori belgieni pot fi amintiți poetul Emile Verhaeren și romancierii Hendrik Conscience, Georges Simenon, Suzanne Lilar și Amélie Nothomb. În 1911, poetului și dramaturgului Maurice Maeterlinck i s-a decernat Premiul Nobel pentru literatură. Benzile desenate („Aventurile lui Tintin de Hergé”) sunt cele mai cunoscute benzi belgiene, dar mulți alți autori, ca Peyo, André Franquin, Edgar P. Jacobs, Marc Sleen sau Willy Vandersteen au făcut ca industria belgiană de benzi desenate să poată fi considerată, la fel, de importantă precum cele din Statele Unite sau Japonia. Încă de la începutul epocii moderne numeroase personalități au adus contribuții importante la dezvoltarea științei și tehnologiei. Printre cei mai importanți sunt exploratorul Gerardus Mercator, anatomistul Andreas Vesalius, herbalistul Rembert Dodoens și matematicianul Simon Stevin.

Contextul demografic și socioeconomic al Olandei este complex, aici conlocuind mai multe categorii de minorități. Acestea reprezintă un rezultat al cumulării mai multor valuri succesive de emigranți, pe structura unei tipologii clasice, comune mai multor țări vest-europene. Astfel, primul val de emigranți din fostele colonii olandeze (Indonezia, Surinam, Antilele Olandeze, Insulele Caraibe), apărut după cel de-al Doilea Război Mondial, a fost completat în scurt timp de fluxul mare de refugiați din țările Europei de Est (începând cu 1950), din America Latină (1960, 1970), Vietnam. Lor li se adaugă, într-o proporție suficient de mare pentru a fi relevantă statistic, persoane din țările africane, ale Europei Centrale și de Est, din lumea arabă, care au solicitat azil politic. Începând cu 1945, aproximativ 40.000 de refugiați au primit azil, grupurile semnificative fiind cele de cehi (în 1948, 1968), unguri (1956), etiopieni, vietnamezi. O contribuție esențială la diversificarea contextului etnic olandez au avut-o așa-numiții guest workers, atrași de expansiunea economică a țării (în special, turci și marocani). O proporție de 83% din populația de peste 15 milioane de locuitori ai Olandei este reprezentată de populații titulare, grupurile minoritare însumând 17%, dintre care 9% turci, urmați de marocani, surina-

mezi, indonezieni. Repartiția demografică a minorităților etnice nu este uniformă pe teritoriul țării, zonele cu cea mai mare concentrație de populație minoritară fiind, în mod firesc, cele din jurul orașelor puternic dezvoltate: Amsterdam, Rotterdam, Haga, Utrecht. De exemplu, în Utrecht trăiește mai mult de jumătate din totalul populației surinameze. O altă zonă etnică semnificativă, aparte, este regiunea populației frizone (Friesland), a cărei limbă este recunoscută și vorbită oficial de aproximativ 400 000 persoane [6, p. 65]. Limba oficială a Țărilor de Jos este cea neerlandeză. Limba frizonă este cooficială în regiunea Frizia. De asemenea, limbile idiș, limburgheza, neersaxona, romani sunt oficial recunoscute și protejate conform „Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare”. Religiile promovate în Olanda sunt cea romano-catolică (36%), protestantă reformată (20%), calvinistă (7%) și musulmană (5,5%). Ministerul Justiției al Olandei a recunoscut oficial islamul drept religie care va avea grijă de sufletele credincioșilor în instanțele de judecată și închisori. Cercetările cuprinzătoare au arătat că discriminare rasială sistematică nu există în Olanda, deși au fost identificate unele incidente rasiale. Însă în societatea vizată există un larg consens asupra faptului că discriminarea este cu totul inacceptabilă. O explicație posibilă a acestui consens poate fi cultura politică a societății olandeze. Din cauza vechii delimitări în „piloni”, în care suveranitatea internă a fiecărei părți a societății era acceptată („stăpâni în propria casă”), „noilor minorități” nu le-a fost impusă cu forța asimilarea. Nu a fost necesar ca ele să-și abandoneze identitatea pentru a se integra în societatea olandeză, o societate în care sentimentele naționale puternice au fost absente.

Așadar, diversitatea etnică, lingvistică și religioasă, care caracterizează lumea contemporană, este benefică, contribuind la evoluția spiritualității europene. Multiculturalismul este o modalitate inedită de promovare a diversității, comunicarea interculturală deținând un rol decisiv în acest proces.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Courtois S., *Memorie și istorie*, Suplimentul „Aldine” al „României libere”, 2002, nr. 344, p. 10-16.
2. Diaconu I., *Cultura și drepturile omului*, În: <https://docs.google.com/viewer>.
3. *Interculturalitate. Cercetări și perspective românești*. Coordonator: Poledna Rudolf, Cluj-Napoca, Presa Universitară Clujeană, 2002.
4. Leuștean Lucian, *Stadiul dialogului interreligios și perspectivele sale în ecumenismul european*. În: <http://hiphi.ubbcluj.ro/JSRI/htmlversion>
5. Mocan Gabriela Ioana. *Problematica identității în comunicarea interculturală*, Cluj – Napoca, 2013.
6. Nedelcu A., *Fundamentele educației interculturale. Diversitate, minorități, echitate, lași*, Ed. Polirom, 2008.
7. Smith A., *National Identity*, London, Penguin Book, 1995.

DIMENSIUNEA ESTICĂ A DIPLOMAȚIEI REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL ALTERNATIVELOR INTEGRAȚIONISTE

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

SUMMARY

The transformations within the international system framework provoked by the integration processes that occur in the European region and disintegration processes that appear within CIS have a huge impact upon the foreign policy and the national interest of the Republic of Moldova. The present study focuses upon the issue of the affirmation of the Republic of Moldova as an independent state on the international political arena.

We investigated the role and the place of the Republic of Moldova within the Community of Independent States. There is an attempt to emphasize both, the positive and the negative moments Republic of Moldova has in CIS.

Keywords: transformations, international system, integration processes, european region, disintegration processes, Community of Independent States, foreign policy, national interest, independent state, international political arena.

Astăzi, la mai mult de un sfert de secol de la semnarea acordului de la Alma-Ata, una dintre cele mai frecvente întrebări este cea privind eficiența prezenței Republicii Moldova în cadrul Comunității Statelor Independente (CSI).

În relațiile cu CSI, R. Moldova consideră drept obiectiv primordial încheierea și îndeplinirea riguroasă a tratatelor de prietenie și colaborare în vederea creării unui climat de încredere și respect reciproc, stabilirii unor relații reciproce avantajoase în domeniul politic, economic, tehnico-științific și cultural. Ținând cont de particularitățile dezvoltării istorice și de situația geopolitică a Republicii Moldova, o perioadă îndelungată au fost prioritare relațiile cu Federația Rusă, Ucraina și Republica Belarus. De caracterul acestor relații, se considera la Chișinău, depindea în mare măsură stabilitatea politică și succesul reformelor politice și economice în țara noastră. Pentru a percepe evoluția relațiilor Republica Moldova – CSI, ar fi cazul ca acestea să fie studiate din perspectiva celor două aspecte: a avantajelor și a dezavantajelor pe care le are țara noastră în cadrul Comunității.

În pofida opiniilor contradictorii vis-à-vis de prezența R. Moldova în cadrul CSI, merită atenție unele momente. Astfel, din punct de vedere politic, dezmembrarea URSS-ului și crearea Comunității Statelor Independente a avut un rol important în asigurarea unui „divorț civilizat”, care nu a admis declanșări de conflicte după modelul fostei Iugoslavii, dar a creat mecanisme necesare în menținerea dialogului dintre fostele republici unionale. Pentru R. Moldova, prezența sa în cadrul CSI semnifică echilibrarea eventualului conflict în zona estică a țării. Unul din avantajele principale ale aflării R. Moldova în CSI este colaborarea în domeniul economic cu statele-membre. La acest moment, aproximativ 60% ale relațiilor externe

economice ale R. Moldova revin spațiului CSI. Astfel, în perioada anului 2015, exportul țării în statele CSI a constituit 43,1%, în timp ce exportul în statele-membre ale UE a constituit 60,9%, iar cel destinat altor țări ale lumii, cum ar fi SUA, Canada, Turcia, îi revin doar 27,6%. Avantajele relațiilor economice externe se referă la satisfacerea necesităților ramurilor economice cu materii prime și materiale, păstrarea pieței tradiționale de desfacere a produselor autohtone.

Moștenind de la URSS o economie specializată în cea mai mare parte în producția agro-industrială (industria vinului, conservei, zahărului, tutunului, uleiurilor vegetale) și într-o măsură mai mică în industria ușoară (blănuri, tricotate, încălțăminte), principalii parteneri comerciali ai Republicii Moldova sunt țările CSI. Una dintre problemele principale ale guvernanților de la Chișinău este asigurarea economiei naționale și a populației mai întâi cu produse minerale (gaze naturale, cărbune, energie electrică).

Principalii furnizori de resurse energetice și combustibil pentru Moldova rămân statele-membre ale CSI, în special Federația Rusă și Ucraina. Dacă e să examinăm evoluția acestor relații, atunci în perioada anilor 1993-1996 importul din aceste țări era de circa 95%, în perioada 1997 a scăzut până la 89,1% [11], iar actualmente constituie mai mult de 60%. Dacă am încerca să căutăm răspuns la întrebarea „Care sunt motivele ce leagă R. Moldova de CSI?”, răspunsul ar fi simplu.

În primul rând, relațiile comerciale dintre fostele republici unionale, inclusiv cu Moldova, au existat cu mult înaintea creării CSI-ului și acestea nu pot fi ignorate. Ar fi oportun ca autoritățile moldovenești să depună maxim de eforturi nu doar pentru a le păstra, dar și în scopul de a le dezvolta, dându-le în viitor un nou curs, axat pe principiile economiei de piață, ținându-se cont de interesele naționale ale fiecărui stat. În al doilea rând, R. Moldova, timp de câteva decenii, face parte din aceeași rețea de comunicații și transport, ca și celelalte state CSI-ste, ceea ce-i permite menținerea relațiilor economice, politice și culturale cu celelalte state din „vecinătatea apropiată”. De asemenea, un avantaj al aflării Moldovei în cadrul CSI este faptul că, spre deosebire de piețele occidentale, piețele comerciale din arealul postsovietic sunt cu mult mai accesibile pentru produsele autohtone. Potrivit modului de a privi lucrurile obiectiv, am putea evidenția că în spațiul postsovietic mai există un moment care leagă, practic, toate statele CSI-ste. Este o problemă mai mult de ordin psihologic – existența unui număr considerabil de cetățeni ai R. Moldova pe teritoriul tuturor statelor membre ale Comunității.

În condițiile de criză, motivul principal al migrației populației peste hotarele țării este legat de nivelul redus al bunăstării materiale, lipsa de resurse financiare, probleme legate de angajarea în câmpul muncii. Principalele regiuni ale migrației populației în contextul „Moldova – CSI” sunt Rusia, Ucraina, Belarus, Kazahstan. În cazul unei eventuale ieșiri din cadrul CSI, Moldova riscă să piardă o parte a cetățenilor emigranți, ceea ce constituie o bună parte a forței de muncă. Pentru a supraviețui, vor fi obligați să devină cetățeni ai Federației Ruse, Ucrainei sau ai Belarusiei [15, p. 98].

Analizând relațiile R. Moldova – CSI, pe lângă avantajele pe care le are prezența țării în cadrul acesteia, am putea enumera și un șir de dezavantaje. Prin însăși aderarea la CSI, R. Moldova a devenit dependentă de structurile politice și economice ale acestei comunități sau, mai bine zis, față de Rusia. Ratificarea Declarației de la Alma-Ata din 8 aprilie 1994 și a altor documente de aderare la CSI, precum și a protocolului adițional la tratatul moldo-rus, practic, legitimează implicarea militară a R. Moldova în spațiul postsovietic, ceea ce, de fapt, ar însemna o alianță cu Rusia. Deoarece unul din punctele protocolului prevedea, că în cazul apariției unei situații de pericol pentru securitatea națională, pentru suveranitatea și independența teritorială – părțile, în caz de necesitate, ar putea întreprinde acțiuni concrete în scopul depășirii unei asemenea situații, inclusiv asistența reciprocă și respingerea agresiunii unei sau ambelor părți. Decizia Parlamentului din 26 octombrie 1993 nr. 1622-XIV cu privire la

ratificarea Acordului de Constituire a CSI și a Acordului cu privire la crearea Uniunii Economice a exclus interacțiunea în domeniul politico-militar a R. Moldova, deoarece contravin principiilor suveranității și independenței țării, Moldova fiind orientată spre o colaborare economică. Însă, această decizie nu a împiedicat ratificarea Statutului Comunității, R. Moldova devenind dependentă întru totul față de Rusia. Sprijinul politic și militar activ acordat separatiștilor din stânga Nistrului în rezultatul implicării masive a rămășițelor armatei a 14-a în conflictul transnistrean de partea secesioniștilor, a determinat conducerea politică a Moldovei de a nu participa la acțiunile politico-militare din cadrul CSI. Pe parcursul ultimilor ani, indiferent de schimbarea colaborării politice a forțelor care au deținut puterea, Moldova nu și-a modificat atitudinea față de blocul de probleme de ordin politico-militar și securitatea individuală și colectivă în cooperare cu Comunitatea Statelor Independente.

După venirea Partidului Comunist la putere, în rezultatul alegerilor parlamentare din februarie 2001, nu s-au înregistrat schimbări radicale în politica promovată de echipa președintelui V. Voronin. Înaintând anumite rezerve, Parlamentul R. Moldova a luat decizia că politica externă în cadrul Comunității se va orienta mai întâi de toate spre colaborarea economică și va exclude interacțiunea în domeniul politico-militar, ca fiind în contradicție cu principiile suveranității și independenței R. Moldova. Rezervele prezentate de către Moldova cu privire la Acordul de constituire a CSI și a Acordului cu privire la crearea Uniunii economice, practic nu aveau nicio influență și nu schimbau sensul prioritar politic al CSI. Prin însăși ratificarea la 26 octombrie a Statutului CSI, R. Moldova singură își decide soarta, devenind, astfel, dependentă față de CSI, sub toate aspectele Statutului sau, mai bine zis, dependentă întru totul de Rusia. Aderarea Moldovei la Adunarea interparlamentară a Comunității Statelor Independente, o structură politică creată contrar condițiilor Statutului Comunității, participarea la ședințele ei, este o mărturie elocventă a participării R. Moldova la structurile politice ale CSI în cadrul căreia rolul dominant îl deținea Rusia. Un alt moment negativ a prezenței Moldovei în cadrul Comunității Statelor Independente este înrăutățirea situației economice. Aspirațiile de creare a unui spațiu economic comun, elaborarea unei concepții economice unice și implementarea acestora în viață au devenit doar o iluzie. Însăși crearea Uniunii Economice a Rusiei cu țările CSI se află la un stadiu incipient și nu realiza o zonă de comerț liber, o uniune de plăți, o uniune vamală. Dimpotrivă, economiile naționale ale țărilor CSI au suportat pierderi serioase, inclusiv din cauza destrămării relațiilor economice tradiționale. S-a constatat imposibilitatea de a satisface cerințele fiecărui stat pe baza structurii producției și infrastructurii rămase din perioada de existență a lor în cadrul fostei uniuni [16, pp. 75-80].

Pentru majoritatea fostelor republici sovietice, experiența aflării sub un regim totalitar a avut efecte dramatice asupra modului în care elitele succedate la guvernare pe parcursul ultimului deceniu au gestionat riscurile și dezechilibrele inerente tranziției. La expirarea a mai bine de un sfert de secol, după demararea unor vaste transformări economice, se poate constata că în puține țări postsovietice reformele au însemnat realmente un angajament politic și civil de durată, încheiat cu performanțe tangibile. Doar Țările Baltice au știut să capitalizeze în mod convingător independența politică pentru a realiza standarde de viață mai înalte, pentru a reazeze sistemele lor economice pe magistrala relațiilor de piață și pentru a deveni mai competitive în relațiile economice internaționale. Reformele „pe hârtie” nu s-au soldat cu nimic altceva decât cu creșterea inegalităților socioeconomice, cu distrugerea irațională și frauduloasă a potențialului economic și cu îndatorarea externă. Eșecurile economice s-au suprapus deseori unor tensiuni sociale sau în mod direct au provocat asemenea tensiuni, au escaladat conflicte interne și mișcări de separatism altădată congelate, iar în unele republici, printre care și Moldova, inerția reformatoare a condus la exodul masiv al populației și la perimarea factorului fundamental al dezvoltării economice și capitalului intelectual. Separându-se for-

mal de fostul sistem, Republica Moldova a rămas, practic, dependentă de resursele furnizate sub controlul centrului administrativ de la Moscova. Conform statisticii vamale, importul de resurse energetice în 2003 a însumat 232,83 mln. USD, adică cu 19,9% mai mult față de anul 2002, dintre care 199,12 mln. USD (85,64%) revin spațiului CSI. Preponderent aceste importuri au fost efectuate din Ucraina – 41,4%, Rusia – 36,0%, Belarus – 7,5%. Devine tot mai vădit că cooperarea celor 12 state în cadrul CSI se axează mai mult pe cooperarea bilaterală și regională. Unul din paradoxurile principale ale Comunității Statelor Independente în calitate de parteneriat multilateral constă în faptul că aproape fiecare stat membru luat aparte vede realizarea propriilor interese într-o configurație diferită în cadrul aceleiași Comunități [2]. Pentru o mai bună comprehensiune a tendinței de cooperare la nivel subregional în cadrul spațiului CSI-ist, este necesar de analizat poziția fiecărui stat membru, care vădit se manifestă încă de la momentul aderării. Atitudinile statelor ex-sovietice față de Comunitatea Statelor Independente au evoluat diferit. Unele au rămas apropiate de Federația Rusă și continuă să considere CSI-ul un vehicul important pentru relații economice, politice și strategice. Alte state fac mari eforturi pentru a-și asigura independența și gravitează spre structurile de securitate europeană și euroatlantice. Azerbaidjan a dorit un CSI efectiv, dinamic care să funcționeze în baza absolutei egalități și stimei față de constituțiile naționale. De asemenea, Azerbaidjan considera că în toate statele CSI nu trebuie să existe suprastructuri net superioare rangului celorlalte state membre. Republica Armenia considera CSI-ul o structură importantă pentru integrarea statelor la nivel regional, și nu credea posibilă aderarea la Uniunea vamală a celor „cinci” sau alte uniuni de state în cadrul Comunității, deoarece aceasta contravine principiilor economice ale statului. Republica Belarus pleda pentru o cooperare socioeconomică, politică, de apărare mai strânsă în cadrul CSI și se pronunța pentru stabilirea unor mecanisme clare și limitate în timp în realizarea deciziilor luate. Georgia considera că CSI are un viitor doar în cazul în care ea va deveni factorul principal al garanției independenței și suveranității, integrității teritoriale a statelor membre. Kazahstan în cadrul Comunității apăra ideea integrării republicilor ex-sovietice și delegării organelor interstatale ale CSI a împuternicirilor necesare pentru elaborarea politicii comune și apropierea bazei juridice. Kirghîzstan susținea ideea că CSI îndeplinește clauza unei organizații regionale a perioadei de tranziție, în cadrul căreia fiecare stat-membru își hotărăște problemele sale în dependență de economia proprie. Republica Moldova considera că CSI are viitor doar în cazul unei alianțe economice și nicidecum politice. Tadjikistan se pronunța pentru o cooperare sub cele mai diferite forme în cadrul CSI, precum și realizarea proiectelor în comun cu participarea altor state. Turkmenistan vede în CSI un organ consultativ ce reglează relațiile de stat. Uzbekistan s-a pronunțat pentru crearea structurilor supranaționale, susținând că pe teritoriile CSI trebuie create zone de liber schimb de mărfuri, produse, totodată, aspirând spre afirmarea sa în calitate de lider regional în Asia Centrală. Pentru Ucraina CSI a fost un organ consultativ și a negat încercarea de a o transforma într-o organizație suprastatală. În acest sens, către sfârșitul anilor 90, unii cercetători menționează că Ucraina în eforturile sale de a se manifesta ca o importantă putere europeană, concurează adesea și deschis cu Federația Rusă, ba chiar se consideră că ea intenționează să joace un rol de lider în procesele desfășurate în spațiul postsovietic [12, pp. 38-42], ceea ce este un impediment în consolidarea integrării în această regiune. Fără îndoială, această asimetrie a intereselor și, respectiv, a scopurilor tactice și strategice a statelor-membre a Comunității îngreunează considerabil posibilitatea consensului privind formele și metodele dezvoltării sale. Se creează impresia că procesele centrifuge din interiorul CSI au o energie mai mare decât cele centripete din simplul motiv al existenței unui mozaic al câtorva centre de atracție din interiorul sistemului propriu-zis, ceea ce-i imprimă un caracter heteroclit și generează traiectorii și salturi imprevizibile din partea participanților. Interesele politice și

socioeconomice în spațiul postsovietic au determinat procesul obiectiv de formare în cadrul CSI a microuniunilor de state-membre ale Comunității. Deja a devenit o realitate apropierea unor state în baza parametrilor socioeconomiici și politici comuni ceea ce servesc un cadru pentru integrarea în grupe.

În acest context, regroupările care se produc în ultimul timp în interiorul CSI-ului denotă o dată în plus insuccesul acestui organism. Astfel, în cadrul CSI este valabil principiul „integrării cu viteze și forțe diferite”. În baza acestui principiu, unele state pot adopta decizii privind cooperarea lor mai strânsă, cu un grad mai înalt de integrare, iar acest fapt nu afectează statele-membre în alte domenii. De exemplu, doar 9 state membre (cu excepția Republicii Moldova, Ucrainei și Turkmenistanului) au fost parte la Tratatul privind securitatea colectivă, iar din 1998 Uzbekistanul, Azerbaidjanul și Georgia au sistat participarea lor la acest Tratat [13]. Analizând situația dată, se poate afirma că, în spațiul postsovietic a apărut sistemul integraționist cu mai multe niveluri, ceea ce corespunde într-un anumit grad intențiilor multor state ceseiste de a crea structuri integraționiste, flexibile, „moi”, care ar acorda posibilitatea membrilor de a participa concomitent în diverse structuri statale. Astfel, în spațiul postsovietic s-a format o structură foarte complicată și greoaie, constituită din, cel puțin, șase niveluri. Uniunea Rusia – Belarus (2 state) – exemplul celui mai înalt nivel de integrare, cele două state tinzând spre formarea în perspectivă a unui spațiu statal comun; Uniunea Vamală în componența căreia intră 5 state – Belarus, Federația Rusă, Kirgîzstan, Kazahstan, Uzbekistan; Uniunea Central-Asiatică (Kazahstan, Kirgîzstan, Uzbekistan și Tadjikistan); Uniunea Economică Eurasiatică formată din

Federația Rusă, Belarus, Kazahstan, Kirgîzstan și Tadjikistan; GUAM – Georgia, Ucraina, Azerbaidjan și Republica Moldova. Relațiile interstatale din uniunile date se reglementează de documente proprii care, conform opiniei generale, sunt juridic mai avansate, în comparație cu actele normative ale CSI. Printre opțiunile de integrare regională și subregională merită a fi menționate, de asemenea, „Forul de la Șanghai”, cooperarea Economică în Bazinul Mării Negre (BSEC) și Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est. Este vădită tendința statelor central-asiatice de a intensifica și aprofunda procese de integrare în spațiul său, delimitându-se de la procesele integraționiste desfășurate în partea europeană a CSI-ului. Acest fapt poate fi condiționat de reorientarea exportului său spre alte piețe de desfacere: Iran, Turcia, China, care din punct de vedere economic sunt mai atractive decât economiile republicilor ex-sovietice. Proiectele de integrare a statelor din Asia Centrală se axează nu doar pe aspectul economic, dar și pe cel politic, umanitar, informațional, regional [18, pp. 142-146]. Apariția recentă a altor opțiuni regionale în spațiul postsovietic se datorează, pe de o parte, neajunsurilor în crearea Comunității încă în etapa constituirii organizației. Criza CSI-ului este condiționată genetic. Comunitatea nu a avut la baza formării sale o nouă concepție privind crearea acestei organizații. Practic, toate proiectele cu privire la eforturile de integrare și colaborare în CSI au eșuat. Relațiile interstatale ar fi trebuit să se desfășoare puțin altfel – nu ca în relațiile „Centru” – „Periferie”, dar pe baza egalității complete. CSI reprezintă astăzi mai degrabă un mecanism de susținere a unui *modus vivendi* [14], scopul principal al căruia rezidă nu în determinarea finală privind un model anumit al Comunității, ci în păstrarea deschisă a tuturor variantelor posibile de dezvoltare ale lui în viitor, asigurând spațiu pentru diferite modele și manevre.

BIBLIOGRAFE

1. Acordul de Asociere RM – UE. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353829>.

2. Concepția securității naționale a Republicii Moldova. Adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 22 mai 2008, nr. 112-XVI.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova 97-98/357, 03.06.2008.

3. Concepția politicii externe a Republicii Moldova. Adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 08 februarie 1995, nr. 368-XIII// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 20/187 din 06.04.1995.

4. Constituția Republicii Moldova. Adoptată la 29 iulie 1994, cu modificări la data de 29 iunie 2006.

5. Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din 23 mai 1969. Ratificată de Parlamentul Republicii Moldova la 4 august 1992, nr. 1135-XII. În vigoare pentru Republica Moldova din 25 februarie 1993.

6. Convenția de la Viena cu privire la relațiile consulare din 24 aprilie 1963. Ratificată de Parlamentul Republicii Moldova la 4 august 1992, nr. 1135-XII. În vigoare pentru Republica Moldova din 25 februarie 1993.

7. Planul individual de acțiuni al parteneriatului (IPAP) Republica Moldova– NATO. În: http://www.mfa.gov.md/img/docs/ipap_ro.pdf

8. Parteneriatul pentru Pace (PpP). În: <http://www.mfa.gov.md/nato-md/parteneriatul-pentru-pace/>

9. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016 - 2018. Chișinău, 2016.

10. Tratatul de la Lisabona, semnat la 19 octombrie 2007, în vigoare din 1 decembrie 2009. În: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:RO:HTML>

11. Tratatul de la Maastricht, semnat la 7 februarie 1992, în vigoare din 1 noiembrie 1993. În: [http://www.europeana.ro/comunitar/tratate/tratatul %20instituind%20uniunea%20europeana.htm](http://www.europeana.ro/comunitar/tratate/tratatul%20instituind%20uniunea%20europeana.htm)

12. Borș V., Corelația dintre politica externă și politica internă //Analele Științifice ale Universității de Stat din Moldova. V.II, Seria „Științe socioumanistice”, USM, Chișinău. - 2004, pag. 55.

13. Brucan S. Dialectica politicii mondiale., București: Nemira. -1997, 313 p.

14. Bull H., Societatea anarhică: Un studiu asupra ordinii în politica mondială. Ed. Știința. Chișinău, 1998, 318 p.

15. Burian A., Relațiile internaționale, politica externă și diplomația, Ediția a III-a (revăzută și adăugită), Chișinău 2007, pag. 229 – 235.

16. Cojocaru Gh., Politica externă a Republicii Moldova: Studii. Ediția a doua, revăzută și completată. – Chișinău: Civitas, 2001.

17. Hoffman S. Ianus și Minerva. Eseuri asupra teoriei și practicii politicii internaționale. Chișinău: Ed. Știința. -1999, 418 p.

18. Prohnițchi E., Prohnițchi V. Analiza perspectivelor de integrare a Moldovei în Uniunea Europeană, Chișinău. - 2003, p. 5. În: electronică:<http://www.ipp.md/publications/>

INTERNATIONAL TERRORISM: CONCEPT AND MAIN REASONS FOR ESCALATION

Cristina EJOV,
PhD, Associate Professor
Moldova State University

SUMMARY

In the article are considered theoretical and conceptual bases of researching phenomenon of international terrorism. It is made an attempt to define the term international terrorism. The author notes that, the most urgent and discussed problem of the international order in recent years has become the problem of international terrorism. After the events of 11 September 2001 the issue of terrorism has become particularly acute. Defining the international terrorism is a necessary step in the fight against it.

Keywords: international terrorism, international law, civilian population, violent acts, protected, globalization.

One of the most urgent and discussed problem of the international order in recent years has become the problem of international terrorism. After the events of 11 September 2001 the issue of terrorism has become particularly acute. The distinctive features of modern terrorism are the growth of parameters of the international terrorist organizations' criminal activity and their cooperation in various forms with individual states. In the early 21st century international terrorism is one of the most dangerous and difficult events of our time to forecast, which gains more and more diverse and rampant forms. At the present time, according to some experts, the world has about 500 terrorist organizations and groups of various extremist orientations. Over the past ten years they have committed 6,500 acts of international terrorism, which killed 5 thousand persons and affected 11.5 thousand [8]. Defining the international terrorism is a necessary step in the fight against it.

In order to define "international terrorism", there should be distinction between acts of international terrorism and terrorist acts of a domestic nature. But due to the differences of policy approaches countries of the world cannot agree on what terrorist act is an act of international terrorism. In Title 18 of the US Code of Laws, there is recorded a detailed definition of international terrorism: "international terrorism is - (A) violent actions that pose a danger to human life; (B) an act committed with the intention to intimidate or coerce a civilian population; or to influence the policy of the government; as well as (C) the actions that take place in the extraterritorial jurisdiction of the United States or outside their national borders, but committed by criminals with the aim to intimidate or coerce the United States or the country where the offender is, or in the country where he tries to obtain political asylum." In the same Code of laws but in title 22, is presented one of the most concise definitions of international terrorism, "terrorist acts that involve citizens or territory of more than one country". These definitions allow you to select the basic property of international terrorism - transnationality.

In his 1990 report the UN Secretary General said: "International terrorism can be characterized as terrorist acts, whose doers (or one doer), planning their actions, receive guidance, come from other countries, flee, seek asylum, or receive assistance of any form in a country or countries other than those in which these acts are perpetrated." Military Encyclopedic Dictionary of 2001 contains the following definition of international terrorism: "International ter-

rorism represents violent acts committed against persons or objects protected under international law. Used by extremist organizations as a way of political struggle, to exert pressure on various subjects of international activities, primarily over the government of one or other State". This dictionary treats international terrorism as a means of political struggle. But this definition is suitable for the determination of the domestic terrorism as well, thus, not carrying out demarcation between international terrorism and domestic terrorism. In our opinion, international terrorism touches interstate relations, global values and principles and is aimed at their destruction.

According to Russian researcher E. Lyahov, acts of international terrorism are committed by an individual or group of individuals acting on their own or under the instructions of the state, and are directed against human values, protected not only by national, but also by international law [5, p. 30]. Thus, the researcher talks about the existence of international state terrorism. From the point of view of an adept of contemporary analytical approach, American researcher M. Crenshaw, "international terrorism is the unacceptable socio-political violence directed towards an innocent symbolic goal in order to achieve a psychological effect". At the same time, defining terrorism, Crenshaw believes that, first, within the systemic analysis it is necessary to examine the very act of terror, its purpose and the possibility of further development of the political success of terrorists.

A great importance for understanding the essence of terrorism after the events of 11 September 2001 have the works of American political scientists M. Johns and M. Smith. These experts consider terrorism as an asymmetric threat to international security, which is a type of conflict, characterized by narrowness and low intensity [2]. The official document "Global Terrorism 2000", proposed by the US State Department in 2001, explains the international terrorism as follows: "The term 'international terrorism' means terrorism which affects citizens in more than one country". According to British researcher K. Katzman, international terrorism means the actions carried out by the citizens of one or more countries in order to undermine the constitutional regime of other states, international law or international relations in general [3].

International Criminal Police Organization (Interpol) in its guide on the fight against international terrorism indicates specific individual features of international terrorism: aims, declarations of terrorists, affecting several countries; beginning and ending of such a crime include several countries; means of such criminal activity come from another country; damage is done to several countries or international organizations; victims of such crime are citizens of different countries or participants of events organized by international organizations.

W. Bruggeman, professor of Leuven University, rightly notes that nowadays in Europe there is a merging of international terrorism with transnational organized crime, due to several reasons:

- formation of the common European market opens up new opportunities for criminal groups in the sphere of weapons smuggling and drug trafficking;
- increase in international migration flows in the EU hinders the process of identifying and monitoring the activities of criminal groups and reduces the effectiveness of the counter-terrorism system;
- growth of social mobility and urbanization, on the one hand, increases the degree of social anonymity of those who perpetrate terrorist acts, and, on the other hand, expands the social base of terrorism; social communications between organized crime, national liberation movements and extremist groups have become closer and more aligned with the global network structure [1].

In the international law literature we can meet the opinion that international terrorism

can be conducted by groups of people working autonomously, as well as by states. Depending on the subjects of terrorism activity, international terrorism is divided into two types: a) terrorist activity organized by the state, i.e. "state terrorism", b) terrorist activity organized and carried out by a person or a group of persons united in organizations independent of any state "transnational terrorism". So far, analyzing different definitions of international terrorism we see some differing interpretations of the same concept. Summarizing the points of view of the most authoritative scholars on terrorism, *international terrorism can be defined as the use of state and non-state violence, or threats of violence, aimed at undermining the foundations of international relations, threatening the peaceful coexistence of peoples and states, bringing a senseless loss of life that is used to put pressure on various issues of international activities, and frightening political, social and religious leaders.*

In our view, this definition combines the main characteristics of international terrorism. We believe that state terrorism, aimed at supporting terrorist actions on the territory of foreign states or against foreign countries, refers to the concept of international terrorism, as state terrorism is qualified in the legal literature as an international crime. Thus, in an official document proposed by the US State Department in 2001, the subjects of terrorism are "sub-national groups" and "secret agents". According to the literal meaning of the definition, the state is excluded from the possible subjects of terrorism. But the phrase "secret agents" allows implying that the state can indirectly be linked to terrorism. This evasive definition enables the use of "axis of evil" concept, according to which countries such as Iraq, Iran and North Korea are the countries sponsoring terrorism or developing weapons of mass destruction to send them out to the terrorists. We should mention that currently there is no record taken of international acts of terrorism committed by states. The explanation lies in the fact that it is very hard to prove the legal connection of a state with a certain terrorist act.

The concept of state terrorism is used in foreign policy documents of more countries. But its connection with the concept of international terrorism is not clearly defined. Russian researcher L. Modjorean in his monography "Terrorism at Sea" classified state terrorism into two types:

- a) where a state appears in the role of instigator and organizer of terrorism;
- b) where terrorist acts are executed by secret services of a state.

Contemporary terrorism increasingly externalizes in conditions of globalization in different sides of the changing human activity. Globalization, changing economy and world politics, has seriously affected the security of global community and served as an impetus for the development of international terrorism and its turning into a global problem of humanity. We absolutely agree with Russian researcher A. Rozanov: "The transformation of international terrorism problem in one of the most critical global challenges of our time is due to the following reasons:

- firstly, there is the same target of international terrorists and transnational organized crime - the elimination of the existing world system mechanisms and the construction of a new world order based on violence and fear;
- secondly, the classical terrorist groups, realizing that in the course of accelerating globalization processes they will not be able to quickly adapt to the new realities of international relations, join into a more organized, highly professional transnational terrorist network with its own infrastructure, logistics and financing sources;
- thirdly, the international terrorism uses radical religious and political concepts as its ideological "feeding" and the method of recruiting new fighters; in addition, terrorists use religious tenets to justify their actions and to sacralize the importance of terrorist acts they have committed;

- fourthly, under current conditions the so-called distinction between national and international terrorism has almost been completely "eliminated".

Based on the analysis of different definitions of international terrorism, it seems possible to allocate its following characteristic features:

- *targets of international terrorist organizations affect several states;*
- *there may be citizens of different countries among victims, as well as representatives of governments and international organizations;*
- *financing of terrorist acts comes from another country;*
- *damage brought affects several countries or international organizations.*

At the beginning of the 21st century there was a seriously increased need for ongoing consideration, elaboration and evaluation of the main reasons for the growth of terrorist threat in the contemporary world, and study of its political and ideological components. The growing danger also makes necessary a constant analysis of the basic directions and ways how to minimize and prevent acts of modern terrorism; an analysis, taking into account the rapid change in the socio-political, economic, spiritual and ideological situation in the world.

Based on the analysis of scientific literature, the existing points of view on the causes of increasing international terrorism can be summarized as follows:

1. *Crisis of ideologies, cultures and religions of the Western civilization.* The crisis brings to the spread and growth of the Islam influence in its politicized and radical form, not only in countries that are traditionally committed to Islamic values, but also around the world.

2. *Demographic crisis.* The Western population is shrinking, and the Muslim one grows in faster temps, thus, having to migrate in search of work to Europe and the United States, which leads to changes in the national composition and the gradual Islamisation of these countries [4]. At the present stage in the European countries is strongly increasing the number of ethnic Diasporas of immigrants from Arab countries who do not assimilate and preserve a closed character.

3. *Globalization process.* The process of globalization is a contradictory one. On the one hand, globalization implies integration, formation of a single world community and on the other hand the protest against the negative consequences of globalization takes often the shape of terrorism. This issue will be discussed in detail in the following topic.

4. *Economic Deprivation.* Some scholars suggest that terrorist activity is rooted in economic deprivation which manifests itself, for instance, in poverty, within-country inequality and lack of economic opportunities. Structural economic conditions, such as poverty and economic inequality, create frustration which, in turn, makes violence more likely.

5. *Stirring up of the Sunni-Shiite religious conflict* in Syria, Lebanon, Iraq, Yemen, Saudi Arabia, Bahrain, between the Gulf monarchies and Iran.

6. *Number of unresolved regional and international conflicts* (Kashmir, Cyprus, Israel-Palestine), which continue to be accompanied by local terrorist attacks and at any time can go back to the stage of large-scale armed clashes.

7. *Weakness of governments,* as well as the ineffectiveness of the actions of individual governments and regimes in the fight against terrorism on its own territory (Somalia, Mali, Iraq, Pakistan, Afghanistan, Yemen, and others); their unwillingness or inability to cooperate with other countries and the international community in this field.

8. *Spread of terrorism and extremism through information and telecommunications network, the Internet and the media.*

9. *Lack of an effective fight against organized crime and corruption, illicit trafficking of weapons, ammunition and explosives.*

10. *Inter-ethnic, inter-religious and other social contradictions within the state, able to acquire a global dimension.*

Absence in the international community of a unified approach to the determination of the causes of terrorism emergence and its spread and driving forces, presence of double standards in law enforcement in the fight against terrorism [7].

REFERENCES

1. Bruggeman W. Countering Threat of Terrorism in the EU in a Broader Organized Crime Perspective. In: Legal Instruments in the Fight Against International Terrorism: A Transatlantic Dialogue. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004. p. 153-169.
2. Jones M., Smith M. Contemporary Political Violence – New Terror in the Global Village. In: Globalization and the New Terror: Asia Pacific Dimension / David Martin Jones Ed. Cheltenham, UK ; Northampton, MA. USA: Edward Elgar, p. 1–25.
3. Katzman K. Terrorism: Middle Eastern Groups and State Sponsors. London, 2002. *fas.org/irp/crs/RL31119.pdf* (vizitat 21.01.2016).
4. Иванов С. Международный терроризм: причины его возникновения и меры противодействия. In: Зарубежное военное обозрение. 2014. № 2 (803). с. 8 – 13.
5. Ляхов Е., Терроризм и межгосударственные отношения, Москва: Международные отношения, 1991, с.7, 12,13–52.
6. Розанов А. Международный терроризм как глобальная проблема современности. В: Век глобализации 2012, № 2, с. 115–118.
7. Терроризм как социальное явление. <http://antiterror.herzen.spb.ru/terrorism.php> (vizitat 22.01.2012).
8. Хусаинов М. Международный терроризм как один из видов транснациональных угроз безопасности. In: Проблемы безопасности, 2010, № 2. http://pb.littera-n.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=97%3A2010-10-01-11-39-07&catid=52%3A2010-03-12-13-14-32&Itemid=55 (vizitat 20.07.2015).

ABORDĂRI TEORETICE FUNDAMENTALE ALE MARKETINGULUI ȚĂRII

Alexandr EJOV,
doctor în politologie, lector superior,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In this article the author examines a theoretical and methodological background of country marketing. The author mentions that at the contemporary stage, one of the key tasks of any state is to create a competitive identity capable of making the country's image attractive, unique, competitive and very effective. In the last decades of the sec. XX, many European states, in their desire to improve national image in order to attract investors, tourists and in order to increase the loyalty of foreign consumers to exported goods, have begun to resort to marketing strategies for formation of the positive image of the state.

Keywords: marketing, state, market, sales technologies, leadership mechanism, development.

În etapa contemporană, una dintre sarcinile-cheie ale oricărui stat este crearea unei identități concurențiale capabile să facă imaginea țării una atrăgătoare, unică, competitivă și foarte eficientă. În ultimele decenii ale sec al XX-lea, multe state europene, în dorința de a-și îmbunătăți imaginea în scopul atragerii investitorilor, turiștilor și în vederea sporirii loialității consumatorilor străini față de mărfurile exportate, au început să recurgă la strategiile de marketing pentru formarea imaginii pozitive a statului.

Cu privire la țară, marketingul este orientat spre avansarea (susținerea) imaginii sale, a atractivității pentru alte țări, subiecți economici, alte instituții sociale și populație, spre a asigura prestigiul respectivei țări în organizațiile internaționale.

Începând cu anii 70-80 ai sec. al XX-lea, tezele-cheie ale teoriei marketingului au început să fie aplicate activ pentru promovarea intereselor statelor și regiunilor. Pentru prima dată, conceptul de „marketing” apare în scrierile științifice ale universității Harvard, la începutul sec. al XX-lea, fiind examinată doar ca o construcție teoretică. Etimologia conceptului de marketing provine de la două cuvinte din limba engleză: *market* și *getting*, care se traduc drept cucerirea pieței. Inițial, marketingul era interpretat în teoriile științifice ca tehnologii de vânzare și cucerire a pieței ce permit companiilor să atingă avantaje pe piață și numai după perioada marii depresii în SUA (anii 30 ai sec. al XX-lea) marketingul este văzut ca un set de instrumente practice în complexul mecanismelor de conducere a companiei.

În prezent, în calitate de definiție clasică a marketingului este cea prezentată de către Ph. Kotler: „Marketingul este un tip al activității umane îndreptate spre satisfacerea nevoilor și necesităților prin intermediul schimbului” și vis-à-vis de marketingul teritoriului, marketingul este un instrument de dezvoltare strategică a teritoriului și de soluționare complexă a problemelor acestuia, iar prin marketingul teritoriului trebuie de înțeles tot ceea ce asigură cea mai potrivită evaluare a problemelor teritoriului pentru a alege cea mai originală cale pentru dezvoltare [2].

Profesorul rus A. Pankruhin, fiind unul dintre primii cercetători din spațiul postsovietic în domeniul creării și promovării imaginii țării, propune abordarea marketingului în reprezentarea internațională a țării. În opinia sa, marketingul teritorial reprezintă o activitate întreprinsă

pentru a crea sau schimba atitudinea și comportamentul ce țin de un anumit loc geografic, de bunuri produse pe teritoriul dat și de condițiile locale de conducere a afacerilor.

Cercetarea strategiilor de marketing este o funcție importantă a marketingului, necesară pentru evidențierea, în primul rând, a factorilor externi. De strategia corect construită depinde eficiența acțiunilor ulterioare pentru promovarea teritoriului. Cercetătorii olandezi M. Kavaratzis și G. Ashworth evidențiază șapte poziții, strategii ale unui marketing de teritoriu eficient [1]:

a) *necesitatea înțelegerii și evaluării colective a marketingului teritorial înainte de începerea activității de marketing;*

b) *semnificația cooperării reciproce și a distribuirii concrete a rolurilor, precum și coordonarea efectivă a activității de marketing;*

c) *importanța realizării marketingului ca proces și nu desfășurarea diferitelor acțiuni fragmentate;*

d) *necesitatea de a implica comunitățile locale într-o măsură mai mare în procesul de participare și de a integra nevoile acestora în toate etapele procesului de marketing;*

e) *înțelegerea corectă a mediului urban care va deschide noi perspective pentru o utilizare mai rațională a posibilităților, luându-se în calcul influența produsă asupra mediului extern;*

f) *semnificația înțelegerii monitorizării și evaluării rezultatelor activităților de marketing.*

Marketingul teritorial al țării deține un șir de trăsături specifice și acest fapt se explică prin următoarele:

- *în primul rând, orice stat, orice țară reprezintă un sistem deosebit care întrunește câteva (deseori multe) unități structurale, adică posedă elemente care interacționează și se completează reciproc, denumite unități administrativ-politice. Aceste elemente oferă țării integritate, unitate, îi creează o calitate nouă;*

- *în al doilea rând, anume țările creează, formează, organizează alianțe politice și economice, sunt membri ai acestor alianțe, sunt subiecți ai relațiilor internaționale și ai dreptului internațional;*

- *în al treilea rând, orice țară dispune de propria organizare politică și de un sistem al puterii publice, cu trăsăturile sale specifice ce nu poate să nu influențeze asupra interdependenței dintre putere și societate;*

- *în al patrulea rând, țările se deosebesc esențial după nivelul de trai al populației și nivelul de dezvoltare socioeconomică;*

- *în al cincilea rând, multe țări, urmând tradițiile istorice, sunt în relațiile de „prietenie” sau se află în stare de conflict; cu alte cuvinte, sunt angajate în relații cu alte țări și aceste relații nu pot fi întrerupte ușor [5].*

Formarea informației despre țară, îmbunătățirea opiniei despre țară și a atitudinii față de țară poate fi bazată pe un șir de acțiuni:

- *susținerea posibilității și a dorinței locuitorilor țării de a folosi, în mod activ, simbolurile naționale oficiale, mai ales de către copii, tineret și oamenii celebri ai țării;*

- *găsirea unor simboluri neoficiale pozitive și informarea, pe larg, a societății despre acestea;*

- *contribuția la dezvoltarea comunicării interpersonale, sporirea deschiderii țării, ceea ce ar permite doritorilor să-și completeze cunoștințele și să-și formeze propria opinie despre țară și locuitorii săi;*

- *formarea interesului primar pentru țară și locuitorii săi, inclusiv prin „publicitatea de firmă” adică publicitatea țării în general, întărită cu slogane corespunzătoare, de exemplu, pe canalul TV Euronews publicitatea Azerbaidjanului este însoțită de sloganul „Azerbaijan. European charm of the Orient” („Azerbaidjan farmecul European al Orientului”);*

- salutarea inițiativei corporațiilor private de a construi campaniile sale publicitare prin brandul țării, în general, de exemplu - despre aspiratoare și mașinile de spălat: „Suedia făcut deștept”, „British Style, German Engineering” (stil britanic, tehnologii germane) sau „Simte ritmul vieții în Turcia”, odihnă și distracții în Turcia;

- întreprinderea eforturilor pentru menținerea interesului pentru țară, introducând noi simboluri neoficiale;

- crearea noilor obiecte interesante și unice, sărbători, evenimente care pot deveni simboluri neoficiale ale țării, de pildă, muzeul corabiei scufundate, în sec. al XVII-lea, în Stockholm este o raritate deosebită a orașului creată manual, care a devenit un simbol neoficial recunoscut al Suediei;

- promovarea trăsăturilor pozitive ale caracterului național;

- informarea publicului despre evenimentele pozitive în țară prin toate mijloacele disponibile, inclusiv prin Internet [3, p. 228].

Pentru „vânzarea” eficientă a țării, principala sarcină a marketingului teritorial constă în folosirea acelor mijloace, instrumente și strategii, care se utilizează în marketingul tradițional. În marketingul teritorial acestea îmbracă următoarele forme:

a) *proponeri (resurse și nu atât economice, naturale, cât umane, culturale etc.) ale țării;*

b) *regulile și condițiile care sunt propuse consumatorului intern și extern;*

c) *poziționare și vânzare a posibilităților țării;*

d) *formare și promovare a imaginii țării.*

Acestea sunt scopurile principale în lucrul cu imaginea teritoriului. Reieșind din acestea, se aleg diferite direcții ale marketingului țării. Vom analiza detaliat principalele etape și direcții ale activității de promovare a imaginii țării.

Analiza părților forte și deficitare ale imaginii existente prin analiza **SWOT**. Analiza **SWOT** constituie o metodologie universală a managementului strategic. Denumirea analizei cu titlul **SWOT** are câteva semnificații. Astfel, **S** *semnifică* „**putere**” (**Strenght**), **W** „**slăbiciune**” (**Weakness**), **O** „**posibilitate**” (**Opportunities**) și **T** „**problemă**” (**Troubles**). Obiectul analizei SWOT poate fi orice produs, companie, țară, organizație și chiar orice om. Aceasta reprezintă analiza aspectelor tari și slabe ale organizației, precum și a posibilităților și provocărilor din partea mediului „**S**” și „**W**” se referă la condiția internă a obiectului de cercetare, iar „**O**” și „**T**” se referă la mediul extern al obiectului de cercetare.

2. Alegerea momentului potrivit și a mijloacelor eficiente pentru poziționarea imaginii pozitive a teritoriului, în baza rezultatelor obținute în urma analizei SWOT.

3. Identificarea scopurilor și a obiectivelor marketingului de imagine a țării.

4. Analiza situației reale și evaluarea posibilității dezvoltării imaginii țării.

5. Determinarea auditoriului țintă.

6. Introducerea imaginii stabilite în conștiința societății globale, cu ajutorul diverselor acțiuni comunicative, care demonstrează deschiderea țării pentru contacte și care permit subiecților externi să o înțeleagă mai bine și să se convingă de avantajele pe care le posedă. Pentru aceasta sunt folosite diferite expoziții, iarmaroace, evenimente culturale, sportive și de artă, conferințe, simpozioane etc. [4].

Marketingul țării începe de la faptul pe cât e de cunoscută și faimoasă țara. Reputația și recunoașterea țării este începutul procesului poziționării generale a țării în conștiința oamenilor (atât a cetățenilor care locuiesc în această țară, cât și a străinilor). În baza acestor cunoștințe superficiale apare o oarecare erudiție despre țară care permite crearea imaginii teritoriului. Erudiția despre țară apare în baza cunoștințelor oficiale (stema, imnul, drapelul, valuta națională) și a simbolurilor neoficiale ale țării.

Oamenii cunosc și identifică mai bine drapelele care au caracteristici deosebite, memorabile, de exemplu:

- au o anumită gamă de culori (Libia, Kazahstan, Ucraina, Germania);
- conțin imagini bine memorabile (Canada, Japonia, Liban, Barbados);
- se evidențiază prin simboluri tradiționale (Israel, Turcia);
- dețin semne-simboluri mari după mărime sau combinația acestora este cu o anumită gamă de culori (Marea Britanie, SUA);
- posedă un design deosebit (Coreea de Sud);
- au o anumită formă (Nepal) [3, p. 219].

De asemenea, o analiza analogică poate fi efectuată în baza unei imagini vizibile a țării, cea a stemelor naționale, printre care pot fi evidențiate cele bine cunoscute și cele ce pot fi recunoscute cu greu (asemănătoare, cu unele deosebiri neesențiale).

Din punctul de vedere al marketingului teritorial, cele mai de succes sunt considerate acele drapele și steme naționale care conțin imagini bine înțelese și ușor reproduse, care stârnesc asociații puternice legate de istorie, domiciliu, resursele deosebite ale teritoriului. Acestea sunt simbolurile oficiale:

- Japonia (Țara Soarelui Răsare),
- Canada (frunza de arțar),
- Liban (cedrul libanez) [3, p. 221].

După drapel urmează imnul, însă el sună mai rar și muzica se memorează mai puțin. Avantajul imnului ar putea fi muzica cu o „istorie mare”, legată de anumite evenimente importante cum este, de exemplu, imnul național francez La Marseillaise.

Un simbol oficial specific al țării sunt banii, monedele și bancnotele. Monedele și bancnotele fiecărei țări sunt unice. Bancnotele diferitelor țări se deosebesc după mărime, tematica imaginii, gama de culori, tipul și mărimea caracterului, mijloacele de apărare.

Desigur, nu trebuie să considerăm că dacă țara dispune de un simbol mai puțin reușit în plan de marketing, atunci ea este mai puțin competitivă și cunoscută. Orice simbol, chiar cel mai dificil de recunoscut, poate să devină cunoscut dacă e folosit des. Dacă cetățenii țării sunt patrioți, în perioada sărbătorilor arborează drapelul țării, cunosc cuvintele și intonează imnul țării, poartă insigne și embleme cu simbolurile naționale, îmbracă costume naționale, explică semnificația stemei și a drapelului național, toate acestea constituind principalul mijloc al imaginii țării.

Totodată, menționăm că nu doar simbolurile oficiale formează cunoștințele omului despre țară, la aceasta contribuie și simbolurile neoficiale sau asociația înrădăcinată în conștiința societății globale, legată de istoria țării sau, de pildă, de monumentele de arhitectură bine cunoscute: turnul Eiffel – Franța, Kremlinul – Rusia, statuia Libertății – SUA, piramidele din Giza – Egiptul. Cercetătorii subliniază că simbolurile naționale neoficiale pot deveni produsele alimentare, băuturile alcoolice și răcoritoare, felurile de mâncare națională: pizza – Italia, fondue – Elveția, slănina și borș – Ucraina, sushi – Japonia, țigările de foi – Cuba, măslinile – Grecia, trufe – Franța, berea – Germania, ceai-ul – India, rom-ul – Cuba. Simboluri neoficiale ale țării pot fi animalele, păsările, plantele, de exemplu, ursul panda – China, cangurul – Australia, lălelele – Olanda. Asocieri puternice cu țara pot fi stârnite de către sărbătorile naționale, cum este corida spaniolă. Simboluri neoficiale ale țării sunt, de asemenea, oamenii celebri ai trecutului și prezentului. Farmecul personal al unui om, care reprezintă țara, poate crea o atmosferă plăcută pentru perceperea țării în general.

Din perspectiva marketingului teritorial, cu cât mai multe trăsături și caracteristici distinse sunt proprii locuitorilor țării, cu atât mai repede „apare” în memorie imaginea și se formează atitudinea emotivă față de locuitorii acestei țări.

Produsul marketingului teritorial (al țării) este teritoriul care are *avantaje competitive și neajunsuri*. Marketingul teritorial identifică și, parțial, creează calități unice ale regiunii ca

marfă, care pot fi utile pentru consumatori: pentru oamenii de afaceri – apropierea piețelor de desfacere, calificarea forței de muncă, condițiile pentru afaceri; pentru turiști – condițiile climaterice, raritățile; pentru investitori – prețurile la imobil, condițiile favorabile pentru investiții.

BIBLIOGRAFIE

1. Kavaratzis M., Ashworth G.J. *Place marketing: how did we get here and where are we going?* In: Journal of Place Management and Development, 2008, vol.1, no2, p.150-165.
2. Kotler Ph., Rein I., Haider D. *Marketing Places: attracting investments, industry, and tourism to cities, states, and nations*. New-York:The Free Press, 1993. 376 p.
3. Бианкина А., Казенков О., Орехов В., Орехова Т., Яковлев С. Маркетинг территорий: Учебное пособие для бакалавров. Москва, 2015. 269 с.
4. Володина Л. Маркетинг имиджа территории как PR-технология. В: Имидж государства / региона в современном информационном пространстве. Материалы симпозиума 23–24 марта 2009 г. / Отв. ред. А. Кривоносов. Санкт-Петербург: Роза мира, 2010, с. 26-31.
5. Горбатов С. Территориальный маркетинг страны. В: Политика, государство и право. 2014. no10. <http://politika.snauka.ru/2014/10/1919>.

IMAGINEA INTERNAȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL RESPECTĂRII DREPTURILOR OMULUI

Cristina EJOV,
doctor în politicologie, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Anastasia EȘANU,
studentă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The image of state has a crucial importance for a nation due to the fact that it generates a perception about the country. Since, the Second World War, all the countries defined a universal value that is – the respect of human rights. Thus, the majority of countries invested efforts for establishing special national and international mechanisms that will ensure the protection of human rights all over the world. Some countries managed to achieve results in this field, others are still working on it. Republic of Moldova is also concerned with this fundamental value. Hence, the level of assuring the respect of human right on national level is rated by international community that consequently generates a perception about the country in this domain.

Keywords: *state image, human rights, sovereignty, independence, international conventions, international community, violence.*

Imaginea statului joacă un rol major în sfera relațiilor internaționale. Formarea unei imagini pozitive a țării constituie unul dintre obiectivele strategice ale politicii externe a oricărui stat. Statele utilizează activ cele mai recente tehnologii informaționale în scopul consolidării și protejării propriei autorități pe arena internațională.

După sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, o prioritate setată pe agenda guvernelor din toată lumea a fost respectarea și promovarea drepturilor omului. Acest scop este considerat unul oportun pentru menținerea păcii și securității globale. Atât guvernele naționale, cât și alte entități mondiale, precum organizațiile internaționale, și-au concentrat atenția asupra acestui subiect. Marea majoritate a statelor au implementat mecanismele necesare pentru înregistrarea rezultatelor pe această dimensiune, astfel unele au reușit să se claseze în topul celor mai de succes țări, precum Finlanda, Suedia, Danemarca etc., iar altele au rezerve și chiar restanțe în ceea ce privește asigurarea protejării depline sau parțiale a drepturilor inalienabile ale omului, printre acestea se enumeră Siria, Pakistan, Republica Populară Chineză etc.

Cercetătorii susțin, cu cât publicul străin consideră că țara are o imagine atractivă, cu atât țara are șanse mai mari pentru a-și atinge obiectivele sale în domeniul politicii externe. Astfel, cercetătorul William Benoit denotă ideea că națiunile au imagini, iar relațiile dintre țări au fost întotdeauna întemeiate pe baza imaginilor create [1]. Această imagine este construită în baza activității statului în domeniul politic, economic, militar, deciziilor luate și priorităților politicii externe etc.

Succesul politicii externe a țării, dezvoltarea economică, profunzimea relațiilor politice cu

alte țări depind categoric de imaginea țării, inclusiv pentru țările unde persistă statul de drept și respectarea drepturilor omului.

Adoptarea și inserarea în legislațiile naționale a Declarației Universale a Drepturilor Omului (1948), care este întregită prin Pactul internațional cu privire la drepturile și libertățile civile și politice, dar și Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale adoptate de Adunarea Generală a Națiunilor Unite (1966); Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor omului și libertăților fundamentale adoptată la Roma (1950) și multe alte convenții speciale reprezintă actele normative care au generat un progres pentru țările lumii în domeniul respectării și protejării drepturilor omului.

Așadar, rezultatele obținute de către țări în cadrul domeniului în cauză condiționează o imagine generală ce ține de gradul de asigurare a drepturilor omului în limitele hotarelor naționale. De asemenea, acest fapt denotă interesul și eforturile investite de către guverne, care sunt responsabile pentru a garanta un trai decent și sigur tuturor cetățenilor săi. Respectiv, statul este poziționat în cadrul comunității internaționale, mai ales de către organismele internaționale ce răspund pentru promovarea drepturilor omului. Această clasificare are loc în urma raportărilor periodice universale (UPR) efectuate de către toate statele-membre ale ONU; comunicările rezultatelor trimestriale sau anuale ale entităților internaționale.

În acest context, Republica Moldova a urmat, de asemenea, alinierea la unul dintre scopurile actorilor internaționali și anume - asigurarea respectării și promovării drepturilor omului. După declararea suveranității și independenței în 1991, Republica Moldova a întreprins o serie de măsuri importante pentru recunoașterea drepturilor omului și fixarea obligațiilor statului vis-à-vis de respectarea acestora. Cadrul normativ și instituțional privind promovarea și protecția drepturilor omului este continuu perfecționat potrivit standardelor internaționale, priorităților naționale și aspirațiilor de integrare europeană.

Pe 2 martie 1992, Republica Moldova a devenit membru al Organizației Națiunilor Unite, odată cu adoptarea de către Adunarea Generală ONU a Rezoluției A/RES/46/223 [2]. ONU, fiind un spațiu universal de dezbateri a problemelor globale, Republica Moldova a acordat o importanță deosebită rolului acesteia în promovarea democrației și a drepturilor omului, menținerea păcii și securității internaționale, dezvoltarea economică și socială, respectarea principiilor dreptului internațional și a supremației legii.

De asemenea, din 1992 Republica Moldova a început să aibă o susținere permanentă din partea OSCE, care este principalul actor internațional colectiv, implicat plenar în procesul de reglementare a conflictului transnistrean, dar și a monitorizării respectării drepturilor omului de pe ambele maluri ale Nistrului.

Din anul 1995, Republica Moldova a devenit membru al Consiliului Europei, fapt ce a prezentat o dinamizare a cooperării regionale europene pentru asigurarea respectării drepturilor omului. La momentul aderării, statul și-a asumat două categorii de angajamente:

- unele care decurg din diverse convenții ale Consiliului Europei, acceptate la momentul aderării (de ex., Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale);

- altele fiind angajamente individualizate, pe care statul și le asumă în timpul negocierilor de aderare, de ratificare într-un termen determinat al anumitor convenții sau de efectuare a reformelor, adoptare a legilor, armonizarea acestora cu standardele Consiliului Europei etc. [3]. Astfel, putem observa complexitatea activității Republicii Moldova în cadrul acestui mecanism european.

Prin intermediul participării la mecanismele universale și europene de protecție a drepturilor omului, Republica Moldova demonstrează interesul și angajamentul pe care îl are în domeniul respectiv. Astfel, după 25 de ani de la aderare la aceste mecanisme, dar și în vir-

tutea eforturilor depuse, Republica Moldova poate menționa parțial succesele în asigurarea respectării drepturilor omului. Totodată, nu pot fi neglijate nici realizările acesteia, Republica Moldova fiind semnatară numeroaselor convenții ce au drept menire de a proteja drepturile indivizilor, precum Convenția europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante (1997); Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (2003); Convenția Consiliului Europei cu privire la protecția copiilor împotriva exploatării sexuale și abuzurilor sexuale (2007) etc. Merită de menționat și crearea unui cadru instituțional statal care răspunde de domeniul în cauză, printre acestea fiind Comisia parlamentară permanentă pentru drepturile omului și relațiile interetnice; Consiliul național pentru protecția drepturilor copilului; Comisia guvernamentală pentru egalitate între femei și bărbați; Consiliul guvernamental pentru problemele persoanelor cu dizabilități etc. [4]. Constatăm că la nivel național există mecanisme de protejare a drepturilor omului.

Imaginea internațională a Republicii Moldova poate fi constatată în urma analizei unor indici care condiționează percepția generală a activității de asigurare a drepturilor omului. Printre acestea se numără:

- analiza periodică universală (UPR) a Republicii Moldova, care este un proces unic, și implică o revizuire periodică a dosarelor drepturilor omului din toate cele 193 de state membre ale ONU; aceasta oferă tuturor statelor posibilitatea de a declara acțiunile pe care le-au întreprins pentru a îmbunătăți situația drepturilor omului în țările lor și pentru a depăși provocările la adresa drepturilor omului [5];
- semnarea convențiilor internaționale în sfera drepturilor omului;
- implementarea recomandărilor care vin din parte comunității internaționale pe dimensiunea drepturilor omului;
- gradul de participare la elaborarea/votarea rezoluțiilor în cadrul organizațiilor internaționale etc.

Pentru a delimita percepția generală a Republicii Moldova, trebuie de menționat aspectele la care cel mai mult atrage atenția comunitatea internațională, când este vorba de drepturile omului. Așadar, în cadrul ședințelor regulate a Consiliului ONU pentru drepturile omului dar și în cadrul Consiliului Europei sunt abordate pronunțat următoarele subiecte:

- 1) respectarea drepturilor omului din regiunea transnistreană;
- 2) situația persoanelor ce se află în detenție, dar și respectarea drepturilor acestora;
- 3) egalitatea gender, mai accentuat, eliminarea violenței împotriva femeilor și violenței domestice.

Respectarea drepturilor omului în regiunea transnistreană reprezintă punctul de interes pentru comunitatea internațională. Grupul de experți ce sunt responsabili pentru regiunea țărilor din partea Europei de Est, din cadrul comitetului consultativ al Consiliului ONU pentru Drepturile Omului, dar și alte structuri, cer raportare de la Reprezentanții Permanenți a RM la ONU privind situația cetățenilor din regiunea transnistreană. Astfel, subiectele discutate privesc drepturile minorităților lingvistice și etnice, în special ale grupurilor de ucraineni, moldoveni și bulgari. Principala problemă adresată în atenția experților este situația școlilor cu predare în grafiă latină, recunoașterea diplomelor transnistrene de către autoritățile RM. Totodată, menționăm că ambele aspecte controversate au fost și continuă a fi discutate în cadrul Grupului de lucru privind educația și negocierile în formatul 5 +2 [6]. Aceste fapte au fost prezentate într-un studiu recent de către Misiunea OSCE în Moldova, în cooperare cu Înaltul Comisar al OSCE pentru Minorități Naționale.

Respectarea drepturilor persoanelor ce se află în detenție, de asemenea, se află în centrul atenției comunității internaționale, în urma numeroaselor plângeri care au fost depuse, dar și transmise organelor internaționale. Astfel, Comitetul împotriva torturii a analizat cel de-al

treilea raport periodic al Republicii Moldova din 2017 și a expus îngrijorarea referitor la comunicările precum că colaboratorii organelor de drept provoacă violență în rândul deținuților cu scopul de a-i pedepsi sau de a-i face cooperanți pe anumiți deținuți. De asemenea, Comitetul este îngrijorat de rata scăzută a urmăririi penale pe cazuri de pretinsă tortură și rele tratamente în perioada detenției provizorii, în baza articolului 166 (1) al Codului Penal, care reprezintă mai puțin de 20% din cazuri, și de numărul foarte redus de condamnări ale făptașilor. [7] Acest fapt este analizat complex de către comunitatea internațională, generând, în consecință, imaginea nefavorabilă a Republicii Moldova în protejarea drepturilor indivizilor care se află în detenție.

Violența împotriva femeilor este recunoscută drept un fenomen, existent la nivel mondial, iar Republica Moldova nu este o excepție în acest sens. Elaborarea și adoptarea Programului Național de Asigurare a Egalității de Gen pe anii 2016-2020 (PNAEG) de către Guvernul Republicii Moldova confirmă eforturile statului privind alinarea la standardele internaționale de promovare a egalității de șanse între bărbați și femei, prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței în familie.

Experții societății internaționale au venit cu o serie de recomandări, în urma unui număr considerabil de plângeri depuse la CEDO privind cazurile de violență domestică, analiza raportărilor periodice în domeniul implementării mecanismelor de control ale violenței în familie etc. Aceștia încurajează autoritățile naționale să acorde importanță promovării politicilor de egalitate gender, dar și prevenirea violenței împotriva femeilor, deoarece societatea moldovenească continuă să fie văzută ca una patriarhală, femeile fiind cele expuse stereotipurilor de gen, iar relațiile tradiționale dintre genuri reduc eforturile statului în promovarea și implementarea politicilor de combatere a oricărui tip de violență față de femei [8]. Situația femeilor din Moldova creează o imagine nefavorabilă a țării în ceea ce privește asigurarea și protejarea drepturilor lor. În acest context, menționăm că Republica Moldova a semnat Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice la 6 februarie 2017, astfel înregistrând un progres pe această dimensiune.

Concludem că imaginea statului este formată în cea mai mare parte de către publicul străin sau, per general, de către comunitatea internațională. Imaginea statului arată gradul de dezvoltare a culturii politice, de însușire a unor valori general umane, nivelul culturii. Respectarea drepturilor omului reprezintă o valoare pentru Republica Moldova, dovada acestuia fiind Planurile de Acțiune elaborate în domeniul asigurării drepturilor omului, perfecționarea mecanismelor naționale care ar proteja drepturile pe care le au cetățenii, actualizarea legislației etc. Totodată, Republica Moldova are restanțe, dar și multe lacune care necesită o rezolvare stringentă pentru a avea o imagine favorabilă și progresistă a țării care ar asigura protecția drepturilor omului. Reiterăm că autoritățile trebuie să continue să fortifice cadrul instituțional la nivel național pentru alinarea la standardele internaționale în domeniul respectării drepturilor omului. Dacă cetățenii țării sunt protejați de către stat, atunci și imaginea țării este una pozitivă, deoarece aceasta din urmă reprezintă indicatorul de credibilitate atât pentru cetățenii globali, cât și pentru actorii internaționali.

BIBLIOGRAFIE

1. Benoit, W. L.: Image repair discourse and crisis communication. Public Relations Review, 1997., 186 p.
2. Organizația Națiunilor Unite. <http://www.mfa.gov.md/onu-md/> (vizitat pe 24.03.18).
3. Aderarea Republicii Moldova la Consiliul Europei. În: <http://www.mfa.gov.md/consiliul-europei/moldovas-accession-to-council-of-europe-ro/> (vizitat pe 25.03.18).

4. Proiectul raportului național privind Evaluarea Periodică Universală a Drepturilor Omului în Republica Moldova 2017, p. 3-4.

5. Universal Periodic Review. În: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx> (vizitat pe 24.03.18).

6. Raport privind Drepturile Omului în Regiunea Transnistreană a Republicii Moldova, 2013. În: http://md.one.un.org/content/dam/unct/moldova/docs/pub/Expert_Superior_Hammarberg_Raport_TN_DrepturileOmului.pdf.

7. Comitetul împotriva torturii Observații finale privind al treilea raport periodic al Republicii Moldova, 2017. În: http://md.one.un.org/content/dam/unct/moldova/docs/CAT%20on%20MD%202017_RO.pdf (vizitat 25.03.18).

8. Profilul femeilor victime ale violenței. Maria Vremiş; Biroul Național de Statistică, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women). Chișinău 2016. În: http://md.one.un.org/content/dam/unct/moldova/docs/pub/prof_007_victim_ROM-2016_new.pdf (vizitat pe 26.03.18).

PRINCIPIILE FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI INTERNAȚIONAL ÎNTRE EVOLUȚIE ȘI ACTUALITATE, CARACTERE ȘI IMPORTANȚĂ

Oleg BONTEA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

The principles of public international law are legal constructions around values that are considered important for international relations, for their highlighting, their promotion in the system of legal norms and institutions that govern the international conduct of states and, in particular, their protection. Reflecting a certain set of social needs at a given moment, the legal consciousness of international society is an important element that ensures the transition from the structural level of the normative level.

Keywords: legal principles, state of law, state, international relations, international organizations, legal order international, international conventions, UN charter.

Evoluția dreptului internațional general a dus, îndeosebi în secolul al XX-lea, la formarea unor principii fundamentale care domină întreaga sa materie. În prezent, în cadrul comunității internaționale statele întrețin între ele o gamă variată de relații economice, politice, militare, culturale, științifice etc., raporturi în cadrul cărora ele participă în calitate de entități independente, subiecte principale ale dreptului internațional. Desfășurarea acestor relații în condiții de stabilitate și corectitudine este condiționată de respectarea ordinii juridice internaționale, ordine ce se fundamentează pe existența anumitor principii diriguitoare [1, p.59].

Principiile dreptului internațional public reprezintă construcții juridice în jurul unor valori considerate importante pentru relațiile internaționale, pentru evidențierea acestora, promovarea lor în sistemul normelor și instituțiilor juridice ce guvernează conduita internațională a statelor și, mai ales, protecția acestora. Reflectând un anumit set de nevoi sociale la un moment dat, conștiința juridică a societății internaționale reprezintă un element important care asigură trecerea de la nivelul structural al nivelului normativ.

Principiile de drept internațional își regăsesc geneza în conștiința juridică a națiunilor, ca idei care apoi, printr-un proces de însumare a judecăților de apreciere, construiesc valori sociale. În momentul în care aceste valori capătă rezonanță juridică printr-o recunoaștere internațională largă, ele încep a fi protejate juridic, intrând practic (sub formă de principiu), în spațiul dreptului internațional – unde își construiesc conținutul normativ.

Principiile sunt, de regulă, definite în teoria dreptului ca idei conducătoare ale întregului sistem de drept. Principiile dreptului internațional nu sunt idei călăuzitoare și nu sunt nici norme. Caracterul lor normativ este determinat nu de faptul că sunt norme, ci de faptul că ele conțin norme.

Astfel, principiile dreptului internațional conțin reguli de conduită cele mai generale, a căror respectare este indispensabilă pentru dezvoltarea relațiilor prietenești cooperării între state, pentru menținerea păcii și securității internaționale. Ele au un caracter de generalitate, atât din punctul de vedere al substanței, acoperind toate domeniile raporturilor

pe care le reglementează dreptul internațional, cât și prin aplicarea lor în raporturile dintre toate statele lumii [2, p.286].

Principiile fundamentale ale dreptului internațional constituie partea esențială a sistemului de norme de drept internațional. Ele sunt niște reguli de conduită de maximă generalitate, universal valabile, juridic obligatorii pentru subiectele de drept internațional, care au fost create în baza acordului de voință al statelor. Astfel, dicționarul de drept internațional public definește principiile fundamentale ale dreptului internațional ca fiind „reguli de maximă generalitate, recunoscute tacit sau expres de toate statele lumii ca obligatorii pentru acestea în relațiile de cooperare dintre ele”. Având în vedere cele de mai sus, putem defini principiul de drept internațional ca fiind o prescripție normativă ce se caracterizează printr-un înalt nivel de abstractizare, dând expresie unei valori internaționale universal acceptate și care guvernează conduita subiectelor de drept internațional.

Sistemul principiilor de drept internațional ar putea fi imaginat, conceptual vorbind, ca fiind format din **principiile generale de drept** (la care face referire art. 38 din Statutul Curții Internaționale de Justiție), **principiile fundamentale** ale dreptului internațional și principiile specifice ale dreptului internațional.

Principiile generale de drept, menționate de art. 38 ca mijloc pe care Curtea Internațională de Justiție îl poate utiliza pentru soluționarea diferendelor ce-i sunt supuse, pot fi definite ca nucleu comun al experienței și conștiinței juridice a statelor, care sintetizează, în formule ce vin uneori chiar din dreptul roman, anumite standarde sau elemente de experiență juridică, acceptate în ordinea juridică internă a tuturor statelor, chiar dacă nu se regăsesc întotdeauna înscrise în dreptul pozitiv al acestora.

Principiile fundamentale ale dreptului internațional sunt acelea care au drept conținut norme de aplicație universală, ca nivel maxim de generalitate și un caracter imperativ, ce dau expresie și protejează valori internaționale fundamentale în raporturile dintre subiectele dreptului internațional. Ele determină conținutul celorlalte principii, norme și instituții ale întregului sistem al dreptului internațional, conținând norme juridice ale căror trăsături le caracterizează ca principii fundamentale.

Principiile specifice ale dreptului internațional sunt principii ce dau expresie unei valori internaționale specifice și care au acțiunea limitată la o ramură sau mai multe ale dreptului internațional, reprezentând nucleele de bază ale ramurilor respective.

Principiile dreptului internațional formează un sistem coerent în cadrul căruia se stabilesc legături de determinare și de influențare reciprocă. Este firesc ca principiile fundamentale să reprezinte cadrul principal de referință pentru principiile specifice, limitele în care pot să apară acestea. Pe de altă parte, includerea unui principiu într-o categorie sau alta *nu este imuabilă*. Pe de altă parte, există o legătură directă între sistemul principiilor și sistemul normelor dreptului internațional, care, la rândul lor, se structurează într-o ierarhie proprie, mergând de la norme „individuale” la norme imperative. Principiile *conțin norme*, iar dinamica acestora asigură dinamica conținutului principiilor, pentru celelalte norme, principiile constituie o *sursă de inspirație* și, în același timp, *cadrul* în care aceste norme pot fi adoptate.

Până în prezent, principiile fundamentale ale dreptului internațional public au fost codificate parțial. Activitatea de enumerare, precizare și sistematizare a lor a fost realizată prin Carta ONU, Carta Organizației Statelor Americane, semnată la Bogota la 30 aprilie 1948, Declarația Adunării Generale asupra principiilor de drept internațional ale relațiilor prietenești și de colaborare dintre state, în conformitate cu Carta ONU, din 1970, Carta Drepturilor și Îndatoririlor Economice ale Statelor adoptată în anul 1974, Actul Final al Conferinței pentru Cooperare și Securitate în Europa, de la Helsinki, din 1975, Carta de la Paris pentru o nouă Europă din 1990 etc [1, p. 59].

Principiile fundamentale ale dreptului internațional constituie puntea esențială a sistemului de norme ale acestui drept, precum și criteriul legalității celorlalte principii și norme ale dreptului internațional, deoarece fac parte din categoria normelor de *jus cogens* și apără valorile fundamentale pentru ordinea juridică internațională [3, p. 62].

Principiile fundamentale ale dreptului internațional au o serie de **trăsături caracteristice** care le individualizează și le deosebesc de celelalte principii de drept internațional. Aceste trăsături sunt:

1. Principiile fundamentale se caracterizează prin *maxima generalitate*, în sensul că, spre deosebire de alte principii ale dreptului internațional, aplicabile într-un domeniu distinct al relațiilor internaționale, ele reprezintă abstractizarea a ceea ce este esențial din întregul sistem de drept internațional, având un rol diriguitor și dominant pentru acest sistem [4, p.63].

2. Principiile fundamentale ale dreptului internațional au un *caracter universal*, în sensul că apariția și dezvoltarea lor sunt rodul acordării de voință ale tuturor statelor lumii, ele fiind aplicabile tuturor acordurilor interstatuale, extinzându-se asupra tuturor normelor și instituțiilor dreptului internațional.

3. Principiile fundamentale ale dreptului internațional au un *caracter juridic obligatoriu*, fiind create și dezvoltate prin acordul de voință al tuturor statelor. Toate principiile fundamentale au aceeași valoare juridică. De aceea nu se admite o ierarhizare a lor, chiar dacă într-un domeniu sau altul al evoluției relațiilor internaționale, unul dintre aceste principii poate fi mai actual. Principiile fundamentale ale dreptului internațional *fac parte din normele imperative* ale acestui drept.

4. Afară de aceasta, putem evidenția *caracterul politic* al principiilor de drept internațional. În literatura de specialitate, dar și în practica internațională a statelor s-a insistat, dar și se insistă asupra faptului că statele sunt tentate să recurgă în mod prioritar la modalități politice de soluționare a conflictelor. Astfel, politica poate determina afinități temporare sau de lungă durată în relațiile dintre state, la fel de bine după cum poate cauza ostilități de durată, dictate de rivalități ce nu pot fi conciliate cu ușurință, și care influențează cu siguranță întregul climat internațional. Un exemplu îl constituie rivalitățile dintre SUA și ex-URSS, antagonismul dintre cele două alianțe create de aceste puteri, care au guvernat puternic relațiile dintre state, relațiile internaționale în general, pe parcursul a 45 ani [5, p.154].

5. Principiile fundamentale ale dreptului internațional public se caracterizează prin faptul că *apără valori internaționale de o deosebită importanță pentru omenire*, cum sunt apărarea păcii și securității internaționale, libertatea popoarelor și progresul lor.

6. Printre principiile fundamentale ale dreptului internațional O altă caracteristică importantă ține de *interdependența principiilor fundamentale*. Deoarece fiecare dintre principiile fundamentale se afirmă prin celelalte principii. Mai mult decât atât, un principiu nu va putea fi privit, conceput, interpretat și aplicat decât în contextul întregului sistem de principii fundamentale ale dreptului internațional. Această interdependență postulează înțelegerea dezideratului aplicării lor unitare în viața internațională a statelor, fără nici un fel de rezerve, condiționare sau discriminare. Principiile fac parte din *categoria normelor jus cogens* de drept internațional, chintesența regulilor de morală și a celor de drept internațional, norme de la care nu se admite nici o derogare, și care proiectează pe locul de frunte al raporturilor dintre națiuni valorile fundamentale pentru ordinea juridică internațională cum, ar fi pacea și securitatea internațională.

7. Principiile de drept internațional au un caracter *dinamic*, ca urmare a tendinței afirmării permanente a unor noi laturi ale principiilor fundamentale, dar și apariția unor princi-

pii noi, cu prilejul desprinderii unor noi norme de conduită internațională. Principiile direcționează comportamentele statelor în relațiile lor mutuale și asigură în baza principiului echității armonizarea intereselor fiecărui stat cu interesele întregii comunități internaționale. Considerăm că respectarea lor reprezintă o condiție *sine qua non* pentru evitarea stărilor conflictuale dintre state.

Pe parcursul evoluției istorice, sistemul principiilor s-a modificat, pentru a reflecta aceste transformări, apărând principii noi, în funcție de apariția unor noi valori care se cer apărute și consacrate prin ansamblul reglementărilor de drept internațional. De exemplu, sunt de menționat mutațiile suferite de principiul suveranității (practica cedării unor atribute de suveranitate din partea statelor componente, în baza unor Tratatate sau acte (Hotărâri) ale Uniunii Europene sau pe care, se pare, că le va suferi principiul neamestecului în treburile interne.

Principiile fundamentale ale dreptului internațional au început să fie creionate încă din antichitate. Chiar dacă unele principii considerate astăzi fundamentale pentru dreptul internațional au apărut de foarte mult timp, o veritabilă operă de sistematizare a acestora începe abia după cel de-al Doilea Război Mondial, operă care este astăzi în plină desfășurare. Astfel, principiul respectării cu bună credință a obligațiilor asumate sau principiul *pacta sunt servanda* constituie una dintre pietrele de temelie ale apariției și dezvoltării dreptului internațional contemporan [1, p. 61].

Odată cu crearea Societății Națiunilor, se produce o schimbare substanțială în dreptul internațional, acesta se transformă gradual și de o manieră lentă dintr-un drept al războiului într-un drept al păcii. Pactul de la Paris (Pactul Briand-Kellog) din 27 august 1928, prin incriminarea și scoaterea în afara legii a războiului de agresiune, dar și prin obligația sancționării prin mijloace pașnice a disputelor dintre state, se prezintă ca o mare izbândă pentru fortificarea ordinii juridice internaționale.

Un moment crucial în vederea dezvoltării mai ample a dreptului internațional, l-au constituit Carta ONU și Declarația Adunării Generale a ONU privind principiile de drept internațional ale relațiilor prietenești și de cooperare între state, în conformitate cu Carta ONU din 1970. Carta ONU enunță șapte principii fundamentale ale dreptului internațional: principiul egalității suverane a statelor; principiul egalității popoarelor și dreptul lor de a dispune de ele însele; principiul neamestecului în treburile interne ale altui stat sau principiul neingerinței; principiul nerecurgerii la forță sau la amenințarea cu forță în relațiile internaționale sau principiul neagresiunii; principiul reglementării pe cale pașnică a diferendelor internaționale; obligațiunea statelor de a coopera unele cu altele în conformitate cu Carta ONU; principiul îndeplinirii cu bună credință de către state a obligațiilor asumate în conformitate cu Carta ONU.

Dintre documentele elaborate și adoptate în cadrul ONU în legătură cu principiile dreptului internațional, pentru identificarea și precizarea conținutului acestor principii un loc important îl ocupă Declarația Adunării Generale a ONU din 1970, referitoare la principiile dreptului internațional privind relațiile prietenești și cooperarea dintre state, în conformitate cu Curtea O.N.U.

Textul acestei Declarații a făcut obiectul negocierilor în cadrul unui Comitet special format din 31 de state. Declarația din 1970, a cărei negocieri a durat 8 ani, reprezintă compromisul realizat din confruntarea intereselor celor trei grupări politice (țările occidentale, țările blocului socialist și țările în curs de dezvoltare) care au dominat viața politică din acea perioadă.

Importanța Declarației rezidă în faptul că s-a putut ajunge la o înțelegere asupra căror comandamente de comportament să li se atribuie calificativul de principii ale dreptului internațional care coincid cu cele din Cartea ONU.

Un alt document în cuprinsul căruia sunt enunțate aceleași principii și se aduc o serie de precizări ale conținutului acestora este Actul final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa, semnat la Helsinki în 1975. Acest document stabilește un „decolog” de principii, la lista celor șapte principii mai sus enumerate adăugându-se alte trei principii: inviolabilitatea frontierelor, integritatea teritorială și respectul drepturilor omului și libertăților fundamentale.

Cele zece principii din Actul final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa sunt reconfirmate în Cauza de la Paris pentru o nouă Europă (1990) [6, p. 70].

În ultimii ani, în cadrul ONU se examinează dezvoltarea și codificarea unor principii importante ale dreptului internațional. Datorită importanței lor covârșitoare în menținerea păcii și securității internaționale, procesul de afirmare și dezvoltare a principiilor de drept internațional nu este unul desăvârșit. În prezent, are loc consacrarea și formarea unor noi principii fundamentale ale dreptului internațional precum principiul dezarmării, principiul securității colective, principiul solidarității internaționale, principiul bunei vecinătăți și principiul primatului dreptului internațional în ordinea juridică actuală.

BIBLIOGRAFIE

1. Drept internațional public, sub red. A.Burian, Chișinău, 2009, 649 pag.
2. Diaconu, I. Drept internațional public. Editura Casa de editură și presă „Șansa” SRL, București, 1995. 309 pag.
3. Niciu, M. Drept internațional public. Editura fundației „Chemarea”, Vol. I, Iași, 1993. 256 pag.
4. Andronovici, C. Drept internațional public. Editura: Actami, Iași, 1997, 354 pag.
5. Ecobescu, N. Duculescu, V. Drept internațional public, București 1993, p.154.
6. Beștelu, R. M. Introducere în dreptul internațional. Editura ALL Beck, București, 1999, 637 pag.

КОНСЕНСУС КАК ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИЧНОСТИ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

Светлана НАУМКИНА,
доктор политических наук, профессор,
заведующая кафедрой политических наук и права
Южно-украинского национального
педагогического университета имени К. Д. Ушинского

Руслан КАРАГИОЗ,
кандидат политических наук, доцент кафедры
административной деятельности и экономической
безопасности Одесского государственного
университета внутренних дел

SUMMARY

In the article the phenomenon of consensualism as condition of stability, as method of consolidation of society is analysed on pluralism basis at the decision of his major problems. It is shown that a public consent is this absence of confrontation in society, this achievement of unity of citizens of the relatively most meaningful questions that touch their existence and vital functions, when a consent arises up as initiative «from» below, that does not depend straight on the state.

Keywords: consent, political consent, public consent, consensus, conflict, confrontation, pluralism, «orvelism», ochlocracy, democracy, stability.

Одним из важнейших направлений современной управленческой науки и политической практики является анализ причин, механизмов и результатов политических трансформаций. Достаточно длительное время в исследованиях этого направления доминировала революционная парадигма, которая, хотя и критиковалась за свой насильственный характер и радикализм, однако успешно претворялась в политическую практику в середине прошлого, XX столетия.

К сожалению, и XXI век не смог полностью отойти от этой парадигмы, что подтверждают события в различных «горячих» регионах, в частности – в Украине. Поэтому можно без преувеличения утверждать, что переход от революционной к эволюционной парадигме является основным условием нового мирового порядка, его стабильности и цивилизованности.

Такие понятия, как «компромисс», «переговоры», «согласие», «консенсус», «плюрализм», «идеологическая конвергенция», стали неотъемлемой частью политической жизни, основными характеристиками для сохранения соборности государств и их стабильного позитивного вектора развития. И хотя эти понятия всегда находились в центре внимания исследователей разных научных областей знания, однако в последнее время практический интерес существенно возрос, требуя комплексных наработок в этом направлении.

Обоснование консенсуализма в политике, как условия стабильности и дальнейшего цивилизационного развития социума, как необходимого компонента современного политического процесса, формы осуществления позитивных политических изменений в обществе, является целью данной статьи.

Итак, понятие «согласие» является междисциплинарной категорией, в то же время в большинстве случаев представители различных областей знания понимают под «согласием» гармонию, единство, целостность, порядок, стабильность, равенство, интеграцию, адаптацию, солидарность, договор, взаимопонимание, в определенной мере – общность интересов.

Этот феномен стал объектом изучения украинских ученых только в последние десятилетия, а в связи с событиями на Востоке страны, утратой соборности и вынужденным проведением АТО приобрел особую актуальность и значение. Так, Н. Дубовик рассматривает идеи национального согласия в рамках теории консенсуса политической элиты, анализируя становление и развитие этого феномена в истории мировой управленческой науки и обосновывая понятие «недемократический консенсус» [10]; П. Вознюк рассматривает консенсус как принцип современной демократии [2]; В. Можаровский анализирует взаимоотношения явлений конфликта и консенсуса как социальных феноменов, которые рассматриваются в рамках современных теорий социального конфликта. Причем, с точки зрения В. Можаровского (и авторы этой статьи разделяют его авторскую позицию), консенсус – это не только противоположное явление по отношению к конфликту, но и необходимый элемент его структуры (внутренний консенсус, консенсус механизма и консенсус разрешения), способом управления им, путем разрешения или локализации [3]; М. Потураев изучает консенсусный потенциал политической коммуникации в условиях идеологического плюрализма, как наиболее важную и необходимую основу достижения согласия в обществе. Автор анализирует в данном контексте политическую коммуникацию, вычлняя функциональные черты механизма формирования идейно-ценностного консенсуса и раскрывая основные тенденции государственной политики в условиях идеологической конвергенции [44].

В то же время необходимо подчеркнуть, что не следует отождествлять такие смежные понятия, как политическое согласие, консенсус, национальное, общественное и гражданское согласие. Так, гражданское согласие – это отсутствие конфронтации в обществе, а также способ консолидации общества на плюралистической основе при решении его наиболее важных проблем. При определении гражданского согласия следует исходить из аналогичности позиций граждан относительно наиболее значимых вопросов социально-политического и экономического развития, касающихся жизнедеятельности общества в целом, когда согласие является инициативой «снизу» и не зависит в определенной мере от позиции государственных структур в этом направлении.

Под «национальным согласием» понимается единство всех наций или различных групп, являющихся населением многонационального государства, относительно каких-либо жизненно важных вопросов как результат политики национального примирения. Национальное согласие является политическим принципом, поддержанным гражданами, партиями или правительствами в чрезвычайных, сложных ситуациях. Оно принимается большинством народов как единственно возможный выход из сложившейся социально-политической ситуации. Национальное согласие – это наличие между различными этносоциальными группами единогласия по основным вопросам совместной жизнедеятельности, единомыслия в поисках путей решения сложных противоречивых ситуаций и выхода из них. Национальное согласие проявляется в политической реальности в отображении полной гаммы национальных чувств, порожденных историческ-

ми, экономическими, политическими, этнопсихологическими, культурными, бытовыми и другими факторами. Природа национального согласия такова, что ее легко разрушить даже не действием, а даже вербальным неформальным способом, и тогда и результатом может быть очень резкий и агрессивный национальный конфликт.

При определении политического согласия следует акцентировать внимание на феномене «политическое», который при всей многозначности толкования содержит основное его понимание – как особая сфера жизнедеятельности людей, связанная с властными отношениями, государством и государственным устройством, с теми институтами, принципами, нормами и т. д., которые призваны гарантировать жизнеспособность того или иного сообщества людей, реализацию их общей воли, интересов и потребностей. В зависимости от степени важности проблем, общественное и гражданское согласие могут выступать как самостоятельные категории, а могут и составлять по совокупности политическое согласие. В то же время, что касается национального согласия, то оно всегда будет политическим.

Распространенным в научной литературе является отождествление политического согласия с консенсусом. И с этим трудно не согласиться. Понятие «консенсус» происходит от *consentio*, что с латинского означает общность чувств и мыслей, взаимопонимание. По другой версии, консенсус происходит от латинского *consedo* и означает форму выражения согласия с доводами противника в споре.

В позднем стоицизме *consensus gentium* был критерием истины, согласно которому тезис считался истинным настолько, насколько с ним совпадало мнение всех людей или большей части из них. Консенсус касается, в первую очередь, сочетания намерений и желаний: это согласие, в котором присутствует совпадение мнений и суждений. Другой подход к понятию сущности консенсуса в рамках общественного согласия – это средство разрешения конфликтов. Речь идет, в частности, о согласии относительно: а) принципов функционирования конкретной системы; б) правил и механизмов, регулирующих решения конкретных конфликтов.

В политологическом энциклопедическом словаре консенсус (лат. *consensus* – согласие, единство, договоренность, соучастие, гармония, единогласие) трактуется в широком, концептуальном понимании как «особое состояние общественного коллективного или индивидуального сознания, согласно которому люди, входящие в различные социальные группы, ориентированы на стратегию социально-политического партнерства или на другие коммуникативные стратегии взаимодействия». А в более узком, нормативном смысле политический компромисс является «согласованным решением, приемлемым для сторон – политических оппонентов, в разработке которого рационально участвовали все представители конфликтного взаимодействия» [5, с. 313–314].

Как известно, термин «консенсус» был впервые введен в научный оборот О. Контом, хотя изучение данной проблемы началось задолго до него. Сегодня существуют две устоявшиеся исследовательские традиции. Одна исходит из того, что в течение многих веков мир наполнялся враждебностью и ненавистью. Такую ситуацию Т. Гоббс оценивал как «естественное состояние индивидов». Именно страх насилия и смерти побуждает людей жить вместе. Чтобы преодолеть опасность самоуничтожения, люди добровольно подчиняют свою страсть к насилию легальной власти государства. Политическое общество порождает социальный порядок, возможность взаимодействовать, образовывать устойчивые социальные общности [6, с. 9]. Таким образом, нормативный порядок на социальном уровне можно рассматривать как решение проблемы, поставленной Т. Гоббсом, – как уберечь человеческие отношения от вырождения. Другая традиция исходит из автономии человека, основанной на моральной позиции как человеческого каче-

ства, которая позволяет выделиться из природной общности себе подобных, преодолеть стадо-коммунальную идентификацию. Мораль может быть только универсальной.

Европейские мыслители Нового времени – Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо – уже не рассматривают государство, власть и право как результат божественного промысла, а трактуют как проявление человеческого разума, как способность индивида к сознательному и цивилизованному совместному проживанию.

Более поздняя версия О. Конта включала трактование консенсуса как структурную согласованность частей социального и биологического целого. Консенсус – это общее взаимодействие, характеризующее любой организм, как биологический, так и социальный, части которого непрерывно влияют друг на друга, способствуя и противодействуя друг другу [7, с. 117]. Таким образом, О. Конт не сводит консенсус только к взаимодействию и поиску согласия, но включает сюда и противодействие, то есть конфликт. Иными словами, консенсус является неотъемлемой частью конфликта, и наоборот.

Таким образом, консенсус – это социально-психологический феномен с различными уровнями и отличительной природой происхождения и достижения.

В этом контексте целесообразно привести понятие «орвеллизм», которое используется в политической науке и публицистике с целью определения тоталитарных тенденций в общественном развитии. Это понятие происходит от имени английского писателя Дж. Оруэлла (автор известного в конце прошлого века романа «1984»). Орвеллизм в данном контексте – это не согласие, которое порождает насилие, это насилие ради насилия, то есть оно не имеет другой цели, и предательство как в политическом, так и общественном смыслах – неотъемлемая составляющая этого процесса.

Важнейшее значение приобретает соотношение интересов отдельно взятого субъекта с объективными потребностями, интересами общества в целом. Без развития социальной целостности общества невозможны не только существенный прогресс, но и политическая стабильность. Поэтому исследователи, анализируя политические компромиссы, общественно-политическое согласие, обращают внимание и на понятие «охлократия», которое никоим образом не является тождественным первым, однако это одна из форм осуществления политической власти, характерная для кризисных политических режимов. Как известно, в политической науке не существует общепринятого подхода к трактовке охлократии. Авторы статьи разделяют взгляды В. Липинского, который считал, что этот феномен может быть характерным для любого исторического периода, когда идет полное подавление всякой свободы. К этому феномену В. Липинский относил азиатские деспотии, европейские революционные диктатуры, новейший фашизм, большевизм и московский царизм. В настоящее время под охлократией понимаются антисистемные взгляды, управления популистскими идеологами, динамическое реагирование на общественные настроения, стереотипы и архетипы в их примитивных массовых проявлениях, которые ведут, как правило, к провокациям и массовым беспорядкам. Поэтому при таком типе общественно-политической власти никакой консенсус невозможен, потому что он не имеет научно обоснованного определения последовательности осуществления намеченной на конкретный период программы действий (развития) конкретного политического объекта или явления с указанием цели, содержания, объемов, методов и средств выполнения.

Итак, несмотря на то, что, по сути и природе политический консенсус – это, безусловно, конфликтологическое понятие, консенсуализм в политике не столько является единодушием или единогласием, сколько предполагает отсутствие прямых возражений и вполне допускает нейтральную позицию, опираясь на определенные базовые политические ценности и нормы. Это свидетельствует об общем согласии относительно при-

нятия того или иного политически важного решения, когда властвующее большинство согласно обеспечить право меньшинства на протест, критику и оппозицию. В демократическом обществе консенсус основывается на обеспечении прав и свобод личности, в принципе равенства в признании интересов, стремлений и ценностей не только субъектов, но и объектов политического процесса. И только при таком подходе возможно преодолеть общественные конфликты, прийти к взаимопониманию, согласию, без чего невозможны ни стабильность, ни дальнейшее цивилизационное развитие общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дубовик Н. А. Ідеї консенсусу в концепціях політичних еліт: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка / Н. А. Дубовик. – К., 2003. – 15 с.
2. Вознюк П. Ф. Консенсус як принцип сучасної демократії: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка / П. Ф. Вознюк. – К., 2004. – 14 с.
3. Можаровський В. А. Соціальний конфлікт і консенсус: історико-соціологічний аналіз: Автореф. дис. ... канд. соціол. наук: 22.00.01 / НАН України; Інститут соціології / В. А. Можаровський. – К., 1999. – 18 с.
4. Потураєв М. Р. Основні концептуально-методологічні напрямки теорії масової комунікації в американській політології / М. Р. Потураєв // Вісник Дніпропетровського університету. Серія Соціологія. Філософія. Політологія. – 2004. – Вип. 11. – С. 246-253.
5. Політологія: Навчальний енциклопедичний словник-довідник (За наук. ред. Н. М. Хоми). – Львів: «Новий Світ – 2000», 2014. – 779 с.
6. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс // Сочинения: В 2 тт. – Т. 2. – М.: Мысль, 1991. – С. 3-590.
7. Конт О. Общий обзор позитивизма // Гл. XIV: Альтруизм как истинное основание личной морали // Родоначальники позитивизма / О. Конт. – Вып. 4-5. – СПб.: «Брокгауз и Ефрон», 1912. – С. 116-117.

DIMENSIUNEA DE GEN ÎN POLIȚIE

Oxana SCUTELNIC,
doctor în pedagogie,
specialist principal Direcția resurse umane,
Inspectoratul General al Poliției

SUMMARY

Implementing UNSCR 1325 at organizational and national level becomes a NATO permanent issue, and it is a major priority on the agenda in terms of NATO and EU cooperation, being also an important task at national.

Keywords: *gender, police, balanced representation of women and men, gender issues, discrimination, the General Police Inspectorate.*

În ultimii ani s-a evidențiat necesitatea de a îmbunătăți condiția femeii în structurile de forță printr-o politică coerentă. Adevărata situație a femeii în Republica Moldova este departe de egalitatea proclamată legislativ, deși constituie o cerință esențială pentru societate, fiind considerată ca o componentă de bază a preocupării pentru respectarea drepturilor omului. Eliminarea discriminării femeilor, promovarea imaginii lor și participarea la procesele de pace și securitate este un obiectiv prioritar atât pentru Guvernul Republicii Moldova, cât și pentru Inspectoratul General al Poliției.

Inspectoratul General al Poliției a întreprins un șir de acțiuni/măsurile speciale de integrare a dimensiunii de gen în politicile sale de atractivitate care ar putea facilita activitatea întregului sistem. Întru realizarea Legii nr. 5 din 09.02.2006 „Cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați”, precum și în scopul implementării politicilor în domeniul gender în cadrul Poliției a fost instituit prin ordinul IGP nr. 270 din 21.06.2017 Grupul Coordonator în domeniul gender care are drept scop asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. Grupul coordonator în domeniul gender (denumit în continuare *Grupul*) este un organ consultativ și coordonator, constituit din angajați din cadrul subdiviziunilor cu competențe de elaborare, promovare și monitorizare a politicilor în domeniul de activitate a Poliției. Misiunea Grupului este protecția împotriva discriminării, asigurarea egalității și restabilirea în drepturi a tuturor persoanelor discriminate în bază de gen. Grupul coordonator are următoarele atribuții:

- 1) monitorizează respectarea legislației în domeniul de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați în cadrul Poliției;
- 2) identifică, studiază și contribuie la soluționarea problemelor de discriminare după criteriul de sex în domeniul de activitate, aflate pe rol la Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității;
- 3) studiază și implementează în activitatea de serviciu, experiența internațională din domeniu;
- 4) colaborează cu instituțiile statului, organizațiile nonguvernamentale, fundațiile, sindicatele, organismele internaționale care contribuie la implementarea egalității între femei și bărbați, precum și cu Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, oferind datele, informațiile și documentele solicitate de acestea, cu respectarea regimului juridic de protecție a datelor cu caracter personal;
- 5) remite organelor de drept abilitate, materialele acumulate în cazurile de examinare a plângerilor privind presupusa hărțuire sexuală la locul de muncă;
- 6) contribuie la consolidarea cunoștințelor angajaților Poliției cu privire la subiectele ce țin de

asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați;

7) prezintă, anual conducerii Inspectoratului General al Poliției, nota informativă privind implementarea politicilor în domeniul gender și înaintează șefului IGP propuneri de înlăturare a condițiilor de discriminare;

8) exercită alte atribuții de domeniu, conform legislației.

O altă măsură specială a fost elaborarea și aprobarea Planului de acțiuni al poliției privind creșterea ponderii și rolului femeilor în Poliție pentru perioada 2018 – 2020.

Prezentarea Planului de Acțiuni „Creșterea participării femeilor în Poliție” al Inspectoratului General al Poliției își propune creșterea numărului de femei, promovarea imaginii lor, eliminarea stereotipului precum că acest domeniu este destinat mai mult bărbaților și mai puțin femeilor.

Obiectivele:

1) Consolidarea capacităților angajaților și angajatei MAI/IGP în domeniul egalității de gen;

2) Dezvoltarea și îmbunătățirea capacităților instituționale de consolidare în asigurarea a egalității de gen în Poliție;

3) Ajustarea și elaborarea cadrului normativ din perspectiva de gen;

4) Promovarea profesiei de polițist/polițistă prin reducerea stereotipurilor legate de rolul femeilor în Poliție.

5) Promovarea femeilor în serviciul polițienesc prin crearea șanselor egale pentru femei și bărbați.

La data de 14 iunie 2017 a fost creată și înregistrată ca organizație obștească Asociația Femeilor din Poliție. Scopul principal al acestei Asociații îl constituie îndeplinirea unuia dintre obiectivele Acordului de finanțare pentru implementarea Suportului bugetar al UE alocat Strategiei de dezvoltare a poliției pentru anii 2016-2020.

Șeful IGP a menționat în cadrul evenimentului că creșterea participării femeilor în Poliție este un obiectiv important al Strategiei de dezvoltare a Poliției pentru următorii ani, astfel încât numărul femeilor angajate în Poliție să ajungă la minim 20% până în anul 2020, iar 15% din totalul ofițerilor să fie femei. Actualmente, ponderea femeilor în Poliție este de circa 16,5%.

Printre principalele obiective ale Asociației pentru următorii ani se regăsesc: promovarea principiului egalității de șanse și de gen în Poliție, acordarea sprijinului angajatei din Poliție în soluționarea problemelor parvenite la locul de muncă, majorarea ponderii femeilor în totalul efectivului Poliției prin promovarea profesiei de polițist, creșterea încrederii profesionale a femeilor din cadrul Poliției, dar și a imaginii pozitive a acestora atât în cadrul Poliției, cât și în societate, consolidarea capacităților profesionale ale femeilor polițiste, dar și atragerea unui număr mai mare al femeilor în instituție, îndeosebi în ocuparea acestora în funcții de conducere. Actualmente în cadrul Asociației sunt înregistrate 150 de membre.

Rezoluția 1325 reprezintă fundamental cadrul normativ internațional în domeniul asigurării femeilor în sectorul de pace și securitate.

Proiectul Planului Național de Acțiuni cu privire la implementarea Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind rolul femeilor în asigurarea păcii și securității a fost elaborat de către un grup de lucru format prin Dispoziția Guvernului nr. 54-d din 29 mai 2017, sub conducerea Viceprim-ministrului responsabil de realizarea politicilor pentru reintegrarea țării și în cadrul unui exercițiu amplu cu participarea factorilor de decizie din cadrul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării, Ministerului Justiției, Centrului Național Anticorupție, Serviciului Vamal, Serviciului de Informații și Securitate, precum și cu suportul consistent oferit de Centrul de Informare și Documentare privind NATO în Moldova, Institutul pentru Securitate Incluzivă din Washington DC (SUA), Reprezentanța UN Women în Moldova și Guvernul Suediei.

La data de 21 martie, la ședința Guvernului a fost adoptată Hotărârea de Guvern cu privire la

aprobarea Programului național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea pentru anii 2018-2021 și a Planului de acțiuni cu privire la punerea în aplicare a acestuia.

Planul Național de Acțiuni cu privire la implementarea Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind rolul femeilor în asigurarea păcii și securității a fost elaborat conform Dispoziției Guvernamentale nr. 54 din 29 mai 2017, care a desemnat instituțiile responsabile de acest proces, iar președintele grupului de lucru a fost numit Vicepremierul pentru reintegrare.

Planul național de acțiuni cuprinde 8 obiective majore, care vin să asigure integrarea dimensiunii de gen, atât din perspectiva internă a sectorului – sporirea reprezentării femeilor, cât și externă – asigurarea unui sector de securitate și apărare incluziv:

- 1) Reducerea stereotipurilor legate de rolul femeilor în sectorul de securitate.
- 2) Creșterea posibilităților pentru femei din sector să combine viața profesională cu cea de familie.
- 3) Prevenirea și combaterea discriminării, hărțuirii și violenței de gen din cadrul sectorului.
- 4) Dezvoltarea unui sector de securitate și apărare inclusiv și pro activ de management al resurselor umane.
- 5) Implementarea ajustării rezonabile și a măsurilor temporare speciale în cadrul sectorului de securitate și apărare.
- 6) Consolidarea transparenței și implicării societății civile în deciziile adoptate de către sectorul de securitate și apărare.
- 7) Dezvoltarea capacităților instituționale pentru integrarea dimensiunii de gen în politicile de securitate.
- 8) Susținerea participării femeilor în procesul de consolidare a păcii și în cadrul misiunilor de menținere a păcii.

Ministerul Afacerilor Interne a examinat proiectul prenotat angajându-se de a generaliza rezultatele acțiunilor prevăzute în Plan, obiectivele 4 și 8. MAI a susținut aprobarea proiectului național, care reafirmă importanța rolului femeii în soluționarea conflictelor, în procesul de construire a păcii, care va permite o participare egală și implicare deplină în toate eforturile pentru menținerea și promovarea păcii și securității.

La ședința Executivului din 21 martie 2018 a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr. 259 din 28.03.2018 „Cu privire la aprobarea Programului național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea pentru anii 2018-2021 și a Planului de acțiuni cu privire la punerea în aplicare a acestuia”, care își propune să soluționeze o serie de probleme cu care se confruntă femeile în sectorul de securitate și apărare. Implementarea documentelor și realizarea obiectivelor propuse vor contribui și la creșterea cooperării interministeriale cu organizații nonguvernamentale și societatea civilă.

Reprezentarea echilibrată a femeilor și bărbaților în sistemul afacerilor interne poate duce la o coeziune socială mai bună și poate spori încrederea în instituția însăși. Impulsionarea procesului de schimbare la nivelul instituțional, punând accent pe schimbarea percepțiilor și stereotipurilor, prin implicare activă a bărbaților în activități de promovare a egalității de gen.

BIBLIOGRAFIE

1. Albu, N. Dimensiunea de gen în sectorul de securitate și apărare. Chișinău, 2017 (TIP. Elan Poligraf) – 140 p. ISBN978-9975-66-581-0.
- 2) [on-line]. Disponibil pe Internet: În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=374810>.

METHODICAL APPROACHES TO ANALYSIS OF INTEGRATION PROCESSES IN THE CUSTOMS UNION (CU) AND THE EURASIAN ECONOMIC COMMUNITY (EEC)

Kara BESTENIGAR,
PhD student,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

This study shortly brings forward the analysis of integration processes among the members of Customs Union, which has been operating since 1996 between European Union and Turkey and Eurasian Economic Community consisting of five members: Russia, Belarus, Armenia, Kazakhstan and Kyrgyzstan which was established in 2012. Within this frame subject of article has been searched in depth as follows: definition of convergence and indicators of measurement of integration processes as well as some of methodical approaches to measure integration processes. The topic of article has been a current issue especially since the globalization concept. On one hand countries use globalization against less developed countries, on the other hand they form economic integrations against developed countries in terms of economy or technology. This explains us about importance of integration in our modern era. On this basis the aim of study is to reveal main indicators of measurement of integration processes and some of important analysis of methods to understand integration links.

Keywords. CU, EEC, Grubel Llyod Index, integration, TI, TO.

The methodology of research. Literature research, comparison method and statistical method have been used for study. **Literature research.** Literature research has been done as the first stage for subject determination and content creation. Within this frame several articles, books, news, reports, statistics and web-sites of public authorities related to given article have been utilized via internet access. **Compasion method.** This method has been used to find out different points between CU and EEC. In this context FDI of CU is almost three times higher than FDI of EEC while global foreign trade volume is 43 times higher than foreign trade volume of CU and EEC. GDP of EEC was \$2.2 trillion in 2014 which created 3.2% of world GDP, while it was \$17.1 trillion which formed 25% of the world GDP. According to the Grubel Lyod Index, intra-industry trade among member states of CU exists, however inter-industry trade also plays a respectable role. Contrary to this major role is played by inter-industry trade in EEC. **Statistical method.** Statistical method has been used to create tables. In this context Grubel Llyod index was used to do sectoral analysis while necessary formulas were utilized to reveal interconnection analyses.

Introduction. There are different definitions of integration and integration processes. Depending on use of both approaches to measure integration will be different as well.

As part of this study integration is defined as the process of strengtghening economic links by removing the barriers of transboundary cooperation which results in improvement of both labor force's operation and implemented policies or their combination. While integra-

tion is defined as process, it's necessary to remember that it's not a value for governments by itself. It's only one of the instruments which can be used to achieve national goals and the goals of formation of integration. Accordingly integration may have different measures. It can be measured as process and be evaluated as completeness of realization of integration. It can also be measured through a set of indicators characterising impact of this process on government's economy.

Convergence (in a broad sense) – It is a process of rapprochement of economic structures as well as national legal system and political measures. Presence of convergence in a broad sense is necessary both for transition to higher level of integrated cooperation and accession of new members to the union. In terms of economic policy this means that governments should coordinate it to achieve convergence. It's also important that value of integration and convergence is carried out on the basis of objective statistical information. According to the results of analysis it is made a deduction about presence (strengthening) or absence (weakening) of processes of economic integration or convergence. Herewith the given analysis doesn't give information directly about the reasons of processes as well as it doesn't answer the question about positive or negative impact of these processes on economy and its development. The specified conclusions should be made by taking objectives and goals into account which are put before integration.

Indicators of measurement of integration processes

Indicators of market integration - indicators characterizing the scale and dynamics of volumes of mutual flows, transborder activities of economic subjects and the level of interpenetration of economies:

- indicators of integration of goods market;
- indicators of integration of services market;
- indicators of integration of labor market;
- indicators of integration of capital market.

Indicators of economic convergence – indicators characterizing the processes of structural changes in economy which lead to rapprochement of economic development level, functioning mechanisms, synchronization of cycles of business activity. Indicators should have a particular lag in dynamics and have low level of volatility. That's why they are often linked to GDP and they aren't detailed by sectoral indicators with high volatility. For example, the most common indicator of convergence is GDP per capita resulting impact of economic growth.

Indicators of sectoral integration – indicators which characterize scale and dynamics of volume of mutual flows, transborder activities of economic subjects and level of interpenetration of economies within the frame of particular sectors and branches.

Indicators of sectoral convergence – indicators, characterizing process of structural changes in particular areas and sectors of economy which lead to rapprochement of level of economic development and functioning mechanisms in them. Rapprochement of indicators characterizing activity in particular sectors of economy is provided for conducting coordinated policies of governments in proper fields of economy. Thus sectoral convergence is characterized not only by qualitative indicators but also by implemented policies directed to their achievement.

List of indicators of integration processes' measurement may be extended and supplemented.

2. Methodical approaches to measurement of integration processes

Interconnection Analysis. Following the definition of integration, presence or absence of positive integration dynamics is defined by strengthening or weakening of interconnection

between economies. The classical indicator of integration is the indicator of validity of mutual flows (TI), which is counted as the relationship of mutual flows (between country and members of integration) to all kind of flows (between country and the world).

For example: for mutual investment:

$TI = I^{int} / I^{all}$, where I^{int} is foreign direct investment from member states of CU and EEC while I^{all} is overall volume of FDI.

Growth of this indicator means increase in mutual flow share which also means improvement of integration links in this direction.

Table 1. FDI of CU, EEC and the World in 2015

Union	FDI
CU (Turkey and EU)	\$83.9 billion
EEC (Russia, Kazakhstan, Belarus, Armenia and Kyrgyzstan)	\$25.5 billion
World	\$1.76 trillion

Source: Official web-sites of CU, EEC and UNCTAD World Investment Report 2016 (p.36)

Table 1 shows us that global FDI reached up to \$1.76 trillion in 2015, while FDI of CU saw \$83.9 billion and FDI of EEC stood at \$25.5 billion. Taking these numbers into account we can see a considerable difference between FDI of CU and EEC. In this context FDI of CU is almost three times higher than FDI of EEC. One of the main reason is that CU is a free trade area between 27 members of EU and Turkey. But EEC has only 5 members. So number of countries existing in CU is five times higher than number of EEC's member.

On the other hand total FDI of CU and EEC reaches 109.4 billion which creates 1/16 of global FDI. The necessary formula to understand validity of mutual flows (TI) has been stated above. Within this frame I^{int} is \$109.4 billion while I^{all} is \$1.76 trillion. In this context TI is 0,06 which shows us the little increase in mutual flow share. Calculation of indicator of mutual flows' validity is generally supplemented by indicator of openness (TO), which is counted as relationship of mutual flows towards large macroeconomic aggregate, generally GDP. For example openness indicator of economy in trade of goods:

$$TO = (X^{int} + M^{int}) / GDP,$$

where X^{int} is the export of goods in countries of integration while M^{int} is the import of goods from countries of integration and GDP is Gross Domestic Product of the countries.

Growth of this indicator stands for the growth impact of mutual flows on the country's economy that also means improvement of integration links in terms of definition of integration. In this context improvement of indicator of TI may testify about the presence of integration on studied direction, however for small values of indicator of TO, its impact on economy of countries isn't obviously significant. According to the World Bank's datas, global foreign trade volume of goods reached up to \$38.1 trillion in 2014. If we consider foreign trade volume of CU and EEC together on global basis, we can see that global foreign trade volume is 43 times higher than foreign trade volume of CU and EEC. Furthermore the world GDP represented \$77.3 trillion in 2014 according to the International Monetary Fund World Economic Outlook. In this context GDP of EU reached up to \$14 trillion while GDP of Turkey was \$934.2 billion. So total GDP of CU consisting of EU and Turkey reaches \$14.9 trillion. In parallel with this, GDP of EEC was \$2.2 trillion which created 3.2% of the world GDP in the same year. Thus total GDP of CU and EEC was \$17.1 trillion which forms 25% of the world GDP.

Table 2. Foreign Trade of Goods and GDP of CU and EEC in 2014

GDP	Export	Import	Foreign Trade Volume
\$17.1 trillion	\$556 billion	\$312 billion	\$868 billion

Source: Eurostat and Statistical Bulletin of EEC (p.49)

Within this frame TO has been calculated as 0,05 which is showing us the growth. Accordingly it proves that growth impact of mutual flows exist. This explains us about improvement of integration links. Analysis of flows reflecting intensity of mutual penetration of economies may be supplemented by analysis of stock indicators if necessary which gives an idea about the current situation in certain markets (labour market, capital market).

Sectoral analysis. Indicators of TO and TI can not only be calculated at aggregate level – for all exports and imports, but also in the sectoral context. Decomposition of aggregate indicators according to large groups of the commodity nomenclature of foreign economic activity (without taking mineral products, food products and agricultural raw materials, production of chemical industry, metals and metal products, machinery, equipment and vehicles into account) gives particular information about sectoral trade. Important characteristics of sectoral trade is the analysis of inter-sectoral and intra-sectoral trade which shows the level of cooperation between particular sectors in member states of EEC as well as CU.

To assess the level of intra-industry trade, Index Grubel Lloyd (GL) is settled up by:

$$GL_{cdi} = 1 - ;$$

where: "c" is export of country, "d" is export to the country and "i" is industry item from X_{cdi} while "c" is import of country "d" is import from the country and "i" is industry item from M_{cdi} .

Index may have value from 0 to 1, the closer is the value of index to 1, the bigger role plays intra-industry trade in trade between countries:

- if the index is equal to 1, then trade between countries is completely intra-industrial ($X_i = M_i$);

- if the index is equal to 0, then trade between countries is completely inter-industry (either

$$X_i = 0, \text{ or } M_i = 0).$$

Table 3. Trade Flows by Sections and Grubel Lloyd Index of CU in 2016 (million €)

Code	Name of Section	Export	Import	GL Index
I	Live animals, animal products	534	529	1,00
II	Vegatable products	760	2,533	0,47
III	Animal or vegatable fats and oils	50	29	0,74
IV	Foodstuffs, beverages, tobacco	1,588	1,925	0,89
V	Mineral products	2,959	1,499	0,66
VI	Products of the chemical or allied industries	8,825	1,393	0,26
VII	Plastics, rubber and articles thereof	5,841	3,544	0,76
VIII	Raw hides and skins, and saddlery	303	336	0,95
IX	Wood, charcoal and cork and articles thereof	365	77	0,35
X	Pulp of wood, paper and paperboard	1,680	567	0,48
XI	Textiles and textile articles	2,522	14,444	0,30
XII	Footwear, hats and other headgear	378	204	0,71

XIII	Articles of stone, glass and ceramics	646	1,058	0,76
XIV	Pearls, precious metals and articles thereof	1,197	1,178	0,50
XV	Base metals and articles thereof	7,849	5,761	0,85
XVI	Machinery and appliances	21,743	11,591	0,70
XVII	Transport equipment	16,028	15,889	1,00
XVIII	Optical and photographic instruments, etc.	2,638	399	0,21
XIX	Arms and ammunition	24	54	0,62
XX	Miscellaneous manufactured articles	776	1,186	0,80
XXI	Works of art and antiques	31	14	0,63
XX	Not classified	1,153	352	0,47

Source: European Comission, Directorate General for Trade, EU Trade in Goods with Turkey p.7

When we consider Table 3 in terms of foreign trade of goods, we can see that foreign trade volume of CU members in 2016 was € 144.7 billion. However the largest values were seen respectively in trade flows of machinery and appliances by € 21.7 billion and transport equipment by €16 billion while the lowest values were seen in the sectors of arms and ammunition by € 24 million and works of art and antiques by € 31 million exported by EU to Turkey. Taking import to EU from Turkey into account, the highest amounts were seen in trade flows of machinery and appliances by € 15.8 billion again and textiles and textile articles by € 14.4 billion while the lowest values were seen in the sectors of works of art and antiques by € 14 million as well as in foodstuffs, beverages and tobacco by € 29 million. So we can say that textiles and machinery are main sectors of foreign trade of CU members. If GL Index is examined, it's possible to see that average value of CU's GL Index is 0,64. According to this intra-industry trade among members exists, however inter-industry trade also plays a respectable role. On the other hand there are striking sectoral facts. GL Index shows that trade of live animals and animal products and transport equipment are completely intra-industrial. So there is only intra-industry trade, no inter-industry trade. This means the members of CU export as much of live animals and animal products and transport equipment goods as at they import. Contrary to this the lowest values of GL Index of CU were seen in trade of optical and photographic instruments by 0,21 as well as in products of the chemical or allied industries by 0,26. This explains us that inter-industry trade of these sectors plays a considerable role in foreign trade of members of CU.

Table 4. Trade Flows by Sections and Grubel Lloyd Index of EEC by 2016 (million \$)

Code	Name of Section	Export	Import	GL Index
I	Live animals, animal products	3 387,5	4 408,1	0,86
II	Vegatable products	8 401,4	11 481,0	0,85
III	Animal or vegatable fats and oils	1 984,6	1 183,3	0,74
IV	Foodstuffs, beverages, tobacco	3 201,2	9 449,0	0,51
V	Mineral products	187 208,3	2 559,0	0,03
VI	Products of the chemical or allied industries	16 808,9	25 939,4	0,79

VII	Plastics, rubber and articles thereof	3 749,2	11 309,5	0,50
VIII	Raw hides and skins, and saddlery	289,8	913,9	0,49
IX	Wood, charcoal and cork and articles thereof	6 866,2	618,1	0,14
X	Pulp of wood, paper and paperboard	3 021,9	3 100,6	0,99
XI	Textiles and textile articles	781,7	9 703,3	0,15
XII	Footwear, hats and other headgear	55,8	3 028,1	0,04
XIII	Articles of stone, glass and ceramics	849,7	2 411,0	0,83
XIV	Pearls, precious metals and articles thereof			
XV	Base metals and articles thereof	31 972,2	12 957,4	0,58
XVI	Machinery and appliances	8 800,7	64 390,3	0,25
XVII	Transport equipment	3 833,1	19 174,2	0,34
XVIII	Optical and photographic instruments, etc.	1 412,0	6 393,9	0,37
XIX	Arms and ammunition			
XX	Miscellaneous manufactured articles	470,6	5 081,9	0,17
XXI	Works of art and antiques	9,7	11,7	0,01
XX	Not classified			

Source: Statistical Miscellany of Foreign Trade of Goods of EEC-2016. pp.40-47

If we consider EEC in terms of foreign trade, it's possible to see that total foreign trade volume of members reached up to \$ 459.7 billion in 2016. In this context the highest values were seen in import of mineral products by \$ 187.2 million and base metals and their articles by \$ 31.9 million while the lowest values were seen in the sectors of works of art and antiques by \$ 9.7 million and footwear, hats and other headgear by \$ 55.8 million. With regards to export the highest amounts were seen in the sectors of machinery and appliances by \$ 64.3 million and products of chemical and allied industries by \$ 25.9 million while the lowest amount was seen in works of art and antiques by \$ 11.7 million. Taking GL Index of EEC into account the average value is 0.45. Contrary to CU, major role is played by inter-industry trade. In this context EEC's trade flow sections having lowest values according to GL Index are respectively works of art and antiques by 0,01, mineral products by 0,03 and footwear, hats and other headgear by 0,04. This means members of EEC either export or import of goods of relevant sectors. However the highest values were seen in following sectors respectively: pulp of wood, paper and paperboard by 0,99; live animals and animal products by 0,86 and vegetable products by 0,85. These values show that these sectors are almost completely intra-industrial.

There is also an interesting fact. GL Index of plastics, rubber and articles sector of EEC members is 0,50, which shows us this sector have both characteristics of being intra-industrial and inter-industrial. In addition the sectors of foodstuffs, beverages and tobacco by 0,51 along with raw hides and skins and saddlery by 0,49 have similar characteristics with aforementioned sector. Generally Grubel Llyod index can be calculated from the data of trade in different sections, characterizing different sides of foreign and bilateral trade. Standard calculation is provided by datas in classification of commodity nomenclature of foreign eco-

conomic activity. Index shows the share of intraindustry trade by sections and groups of foreign economic activities. If we use trade classification by forms of economic activity, the index will reflect intrasectoral trade by forms of economic activity.

Conclusion. Ratio of validity of mutual flows (TI) was calculated as 0,06 which showed us that there is a little increase in mutual flow share of EEC and CU. On the other hand indicator of openness (TO) which is counted as relationship of mutual flows towards large macroeconomic aggregate, generally towards GDP, showed us the growth among members of CU and EEC.

In addition Grubel Lloyd Index was used to deal with sectoral analysis on union basis. In this context average value of CU's GL Index is 0,64. According to this intra-industry trade among members exists, however inter-industry trade also plays a respectable role.

On the other hand GL Index showed that trade of live animals and animal products and transport equipment are completely intra-industrial. So there is only intra-industry trade, no inter-industry trade. This means the members of CU export as much of live animals and animal products and transport equipment goods as they import. Contrary to this the lowest values of CU in terms of GL Index were seen in trade of optical and photographic instruments by 0,21 as well as in products of the chemical or allied industries by 0,26. This explains us that inter-industry trade of these sectors plays a considerable role in foreign trade of members of CU.

Taking GL Index of EEC into account the average value is 0.45. Contrary to CU, major role is played by inter-industry trade.

In this context EEC's trade flow sections having lowest values according to GL Index are respectively works of art and antiques by 0,01, mineral products by 0,03 and footwear, hats and other headgear by 0,04. This means members of EEC either export or import of goods of relevant sectors. However the highest values were seen in following sectors respectively: pulp of wood, paper and paperboard by 0,99; live animals and animal products by 0,86 and vegetable products by 0,85. These values show that these sectors are almost completely intra-industrial.

Finally GL Index of plastics, rubber and articles sector of EEC members is 0,50, which shows us that this sector have both characteristics of being intra-industrial and inter-industrial.

REFERENCES

1. European Comission, Directorate General for Trade, EU Trade in Goods with Turkey p.7
Access: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf
2. Statistical Miscellany of Foreign Trade of Goods of EEC-2016. pp.40-47
Access: http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/publications/Documents/Ext_2016.pdf

COOPERAREA REPUBLICII MOLDOVA CU UE: DE LA INCLUDEREA ÎN POLITICA DE VECINĂTATE LA SEMNAREA ACORDULUI DE ASOCIERE

Luminița BOGDAN,
doctorandă, Școala Națională de Studii Politice și
Administrative, București (România)

SUMMARY

This article analyses the relations between the Republic of Moldova and the European Union from the moment of the launching of the European Neighbourhood Policy until the signing of the Association Agreement. The 2004 and 2007 wave of the EU led to a reassessment of the security strategy of control the EU's external borders and, thus, the countries in the neighbourhood of the Union have been proposed to work with the EU in several areas.

The launching of the European Neighbourhood Policy and the signing of the Moldova-EU Action Plan, by which Moldova is invited to establish political, security, economic relations with the EU, and to share responsibility for conflict prevention and resolution, represents an important moment in strengthening relations between the Republic of Moldova and the European Union. The dialogue between Chisinau and Brussels intensified with the inclusion of the Republic of Moldova in the Eastern Partnership and the establishment of pro-European governance in the Republic of Moldova, which clearly outlined the country's pro-European orientation.

The intensification of the dialogue with the EU was followed by concrete results, so that, after only four years of talks with Brussels, the Republic of Moldova signed the Association Agreement and became the first country in the Eastern Partnership to have visa-free regime with Europe.

Keywords: *the European Union, Republic of Moldova, European Neighbourhood Policy, Association Agreement, enlargement.*

Apropierea Uniunii Europene de estul Europei prin valul de extindere din 2004 și 2007 și extinderea NATO din aprilie 2004 a sporit interesul oficialilor de la Bruxelles¹ pentru consolidarea relațiilor cu Republica Moldova, în condițiile în care această țară a devenit deopotrivă vecin al UE și al Alianței Nord-Atlantice.² De altfel, UE a pregătit momentul celor două procese prin comunicarea „Europa lărgită – vecinătatea: un nou cadru propus pentru relațiile cu vecinii UE de la est și sud” (Comisia Europeană, 2003) care propune țărilor vecine, inclusiv Republicii Moldova, colaborarea cu UE în mai multe domenii.

¹ În 1992, UE a propus semnarea Acordurilor de Parteneriat și Cooperare cu noile state independente apărute în urma destrămării URSS și a început negocieri în acest sens cu mai multe state din CSI, dar nu și cu R. Moldova. Rezervele UE au intervenit în condițiile în care situația din Republica Moldova a fost considerată o posibilă sursă de amenințare pentru stabilitatea sud-estului Europei, în urma tendințelor separatiste din Transnistria și Găgăuzia. La insistența autorităților de la Chișinău, Acordul de Parteneriat și Cooperare a fost negociat și semnat în 1994, însă a intrat în vigoare de-abia în iulie 1998.

² Ministrul american al apărării, Donald Rumsfeld, a venit în vizită la Chișinău în iunie 2004, la două luni după extinderea NATO. După vizita lui Donald Rumsfeld, președintele Vladimir Voronin a participat la summitul NATO de la Istanbul, din 28-29 iunie 2004, la care Moscova a fost avertizată că nu și-a retras armamentul din R. Moldova și Georgia.

Contextul regional a impulsionat în egală măsură apropierea Chișinăului de UE. Astfel, guvernarea comunistă de la Chișinău, aflată la putere din 2001, a susținut în primii ani de la preluarea puterii aderarea Republicii Moldova la Uniunea Rusia – Belarus, însă a pledat pentru apropierea Republicii Moldova de UE în contextul răcirii relațiilor cu Rusia după respingerea Memorandumului Kozak¹ pentru soluționarea conflictului transnistrean. Transformarea comuniștilor de la Chișinău în susținători ai integrării europene a intervenit și în contextul instabilității regionale apărute în urma Revoluției Trandafirilor de la sfârșitul anului 2003 din Georgia și a Revoluției Portocalii din Ucraina, din 2004.

Relațiile dintre Republica Moldova și UE au devenit mai intense odată cu lansarea Politicii Europene de Vecinătate, în mai 2004, și semnarea Planului de Acțiuni R. Moldova – UE, în 2005, prin care Moldova este invitată să stabilească cu UE relații politice, de securitate, economice și să împărtășească responsabilitatea pentru prevenirea și soluționarea conflictelor (Serviciul European de Acțiune Externă, 2004). În acest context, dialogul politic dintre R. Moldova și UE s-a consolidat, astfel că, în martie 2005, a fost numit un Reprezentant Special al UE pentru Moldova (Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 2005), iar în octombrie 2005 a fost deschisă Delegația Comisiei Europene în Moldova. Mai mult, în contextul lansării Strategiei Europene de Securitate (Consiliul European, 2003), care a fixat obiectivul creșterii securității în vecinătatea Uniunii extinse, UE a început să participe, în calitate de observator, împreună cu SUA, la negocierile privind soluționarea conflictului transnistrean,² iar, în noiembrie 2005, a fost înființată Misiunea UE de Asistență la Frontieră în Republica Moldova și Ucraina (EUBAM).

Creșterea vizibilității și a autorității politice a UE în R. Moldova a provocat reacția Rusiei, care, în 2006, a pedepsit comportamentul rebel al președintelui Vladimir Voronin în privința apropierei de UE și, implicit, „*blocada economică*”³ asupra mărfurilor din regiunea transnistreană și a impus un embargo asupra vinurilor moldovenești (Chivers, 2006). Angajamentul declarativ al guvernării comuniste de la Chișinău în privința apropierei de UE nu a fost însă urmat de rezultate concrete, iar rapoartele de progres din 2007 și 2008 privind îndeplinirea reformelor au atenționat R. Moldova, în special, în ceea ce privește corupția, independența justiției și libertatea mass-mediei (Comisia Europeană, 2006). De altfel, procesul de reforme promis de Guvernul de la Chișinău a încetinit, în contextul campaniei electorale pentru alegerile locale din 2007, iar UE⁴ a evitat să acorde R. Moldova perspective clare pentru începerea negocierilor Acordului de Asociere sau să promită eliminarea vizelor.

Războiul ruso-georgian din vara anului 2008 a adus însă în atenție evoluțiile din estul Europei, iar, la summitul din 1 septembrie 2008, liderii UE au decis să accelereze apropierea de fostele republici sovietice prin intermediul PEV și al inițiativei Parteneriatului Estic.⁵ Aflată înaintea alegerilor parlamentare din 2009, guvernarea comunistă de la Chișinău a criticat Parteneriatul Estic, afirmând că acesta reprezintă o tentativă de „încercuire a Rusiei”. „La ce bun

¹ Propunerea rusă, din 2003, avea în vedere federalizarea R. Moldova și prelungirea staționării trupelor ruse pe teritoriul R. Moldova

² În 2005, Uniunea Europeană și SUA s-au alăturat formatului de negocieri 3+2, compus din Rusia, Ucraina și OSCE – mediatori în dosarul transnistrean, alături de cele două părți – Chișinău și Tiraspol.

³ Din martie 2006, Kievul a dispus că toate mărfurile care vor intra în țară dinspre Republica Moldova vor trebui să aibă documente vamale moldovenești.

⁴ Comunicarea Comisiei - *A Strong European Neighbourhood Policy* din 5 decembrie 2007 menționează, astfel, ca Planul de Acțiuni pentru Republica Moldova, care urma să expire în 2008, să fie prelungit cu încă un an.

⁵ Propus de Suedia și Polonia, Parteneriatul Estic a urmărit să ajute țările din Europa de Est incluse în PEV să accelereze apropierea de UE, în funcție de obiectivele urmărite de ele.

să se creeze o nouă CSI sub controlul UE? Acest lucru seamănă cu un cerc în jurul Rusiei”, a declarat președintele Voronin într-un interviu pentru cotidianul rus „Kommersant”.

„Revoluția Twitter”⁶ din 7 aprilie 2009 a adus o schimbare radicală a regimului politic de la Chișinău, care și-a conturat clar orientarea proeuropeană prin instalarea la guvernare a coaliției Alianța pentru Integrare Europeană, formată din partidele de opoziție. Noua majoritate a primit susținerea partenerilor occidentali, iar Republica Moldova a fost inclusă în Parteneriatul Estic, lansat în mai 2009, la Praga.

În 2010, Republica Moldova a înregistrat progrese în plan extern, mai ales în ceea ce privește dialogul cu Uniunea Europeană. La 12 ianuarie 2010 au început negocierile în privința Acordului de Asociere, iar la 15 iulie 2010 au fost lansate discuțiile pentru liberalizarea regimului de vize (Timpul.md, 2010). Aproximativ de UE i-a făcut pe oficialii de la Bruxelles să spună că Republica Moldova poate deveni „povestea de succes” (Radio Chișinău, 2011) a Parteneriatului Estic. În pofida susținerii din partea Occidentului, progresele Republicii Moldova s-au lăsat așteptate, mai ales în ceea ce privește reforma justiției. În plus, majoritatea fragilă a coaliției proeuropene a făcut imposibilă alegerea președintelui țării în 2010, care a fost desemnat pe ultima sută de metri de Parlamentul de la Chișinău⁷.

Stabilitatea politică, care a intervenit odată cu alegerea președintelui Nicolae Timofti, a atras atenția UE și SUA. Astfel, în 2012, Republica Moldova a primit din partea UE 122 de milioane de euro - cea mai mare sumă de care a beneficiat un stat din apropierea UE (Călugăreanu, 2012), iar coaliția proeuropeană de la Chișinău și-a asumat angajamentul ferm de a orienta țara ireversibil spre UE. Deși s-a confruntat cu o criză guvernamentală de proporții⁸, Republica Moldova a înregistrat în anul 2013 o apropiere fără precedent de Uniunea Europeană. La summitul de la Vilnius, Chișinăul a reușit să parafeze Acordul de Asociere și să obțină promisiunea Bruxellesului pentru eliminarea vizelor (RadioFreeEurope, 2013). Republica Moldova a parafat Acordul de Asociere într-un context regional nefavorabil, după ce Armenia care, de asemenea, negocia un Acord similar a renunțat la continuarea discuțiilor în favoarea integrării în Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan, iar Ucraina, care urma să semneze Acordul la Vilnius, a suspendat negocierile pe ultima sută de metri.

Aproximativ de UE le-a creat probleme autorităților de la Chișinău atât pe plan intern cât și extern. Vicepremierul rus Dmitri Rogozin a avertizat Chișinăul că ar putea pierde Transnistria, iar Rusia a interzis importul de vinuri moldovenești (Dumitraș, 2013). În plus, în autonomia găgăuză din sudul țării s-a decis organizarea unui referendum la 2 februarie 2014, unde populația rusofilă din regiune s-a pronunțat cu privire la aderarea Republicii Moldova la UE sau la Uniunea Vamală.⁹

În pofida instabilității și a lipsei de progrese în implementarea reformelor, criza din Ucraina a „ajutat” R. Moldova, care, începând cu 28 aprilie 2014, a devenit prima țară din Parteneriatul Estic care a beneficiat de regim liberalizat de vize (Euractiv.com, 2014). La 27 iunie, la Bruxelles, Republica Moldova, alături de Georgia și Ucraina, a semnat Acordul de Asociere cu

⁶ La 7 aprilie 2009, zeci de mii de tineri au protestat la Chișinău, acuzând guvernul comunist de fraude electorale. Protestele pașnice au degenerat în violențe.

⁷ Alegerea judecătorului Nicolae Timofti în funcția de șef al statului, în 16 martie 2012, a avut loc după o criză politică de aproape trei ani.

⁸ Scandalul Pădurea Domnească și ascunderea unui omor la o vânătoare la care au participat judecători, procurori, funcționari publici și oameni de afaceri, a provocat un cutremur politic soldat cu demiterea guvernului condus de Vlad Filat. Conducerea executivului a fost preluată ulterior de ministrul de externe, Iurie Leancă.

⁹ Peste 98% din participanții la referendum au pledat pentru aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan.

UE, iar autoritățile au asigurat atunci că integrarea europeană este un proces ireversibil (Gardner, 2014). La nicio lună de la acest eveniment, autoritățile ruse au interzis importul fructelor și conservelor din Republica Moldova.

Semnarea Acordului de Asociere și ridicarea vizelor a fost însă urmată din nou de o perioadă de instabilitate a scenei politice de la Chișinău. Mai mult, scrutinul legislativ din 30 noiembrie 2014 a arătat că Republica Moldova este mai divizată ca oricând. Partidele proeuropene au câștigat *in extremis* majoritatea necesară pentru a forma o coaliție, în timp ce Partidul Socialiștilor, un partid prorus, vehement opus apropierei de spațiul european, a obținut cel mai mare număr de voturi. În plus, a urmat „furtul din sistemul bancar”¹, iar demonstrațiile de amploare împotriva „guvernării corupte” au caracterizat anul 2015, în timp ce partenerii occidentali au suspendat finanțarea externă pentru Republica Moldova, în așteptarea unor acțiuni concrete în privința combaterii corupției și a stabilizării sectorului financiar.

Dialogul Republicii Moldova cu Uniunea Europeană a devenit și mai complicat în cursul anilor 2016 și 2017. În absența progreselor așteptate în implementarea reformelor și a trecerii la sistemul electoral mixt, în pofida recomandărilor Comisiei de la Veneția, Republica Moldova a primit mesaje dure de la Bruxelles cu privire la funcționarea instituțiilor democratice și, în consecință, UE a anunțat că asistența financiară pentru Chișinău va fi acordată doar condiționat (Călugăreanu, 2018). Pe lângă acestea, Republica Moldova a „balansat” diplomatic între Est și Vest în condițiile în care președintele Igor Dodon a mers în mai multe rânduri în vizită la Moscova și s-a arătat rezervat în ceea ce privește relațiile cu Uniunea Europeană, în timp ce guvernarea proeuropeană de la Chișinău a asigurat că procesul de apropiere de Europa al Republicii Moldova este ireversibil.

În aceste condiții, perspectivele apropierei Republicii Moldova de UE rămân neclare în următorii ani. Confruntată cu o criză economică gravă și fără ajutorul financiar al partenerilor occidentali, dornici să vadă rezultate în lupta împotriva corupției, cu o clasă politică dezbinată și dominată de interese proprii și cu legături strânse cu oligarhia locală, cu un electorat dezamăgit și divizat între Est și Vest, Republica Moldova a devenit din „povestea de succes” a Parteneriatului Estic o îngrijorare pentru Bruxelles.

La rândul său, nici UE nu poate oferi mai mult pe termen mediu și lung Republicii Moldova, mai ales în urma crizei provocate de Brexit, a temerilor referitoare la prezența masivă a imigranților din țările mediteraneene pe continentul european, care a determinat o creștere a populismului în Europa. De altfel, actualul președinte al Comisiei Europene, luxemburghezul Jean Claude Juncker, a anunțat încă de la preluarea mandatului că în următorii cinci ani nu va avea loc nicio extindere. În plus, prezența armatei ruse pe teritoriul R. Moldova și lipsa unor perspective pentru soluționarea conflictului transnistrean, mai ales după criza din Ucraina, a complicat și mai mult drumul R. Moldova spre UE.

BIBLIOGRAFIE

1. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Commission of the European Communities, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final. Disponibil la https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf, accesat la 05.04.2018.
2. *Eu/Moldova Action Plan*, European External Action Service, disponibil la https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf, accesat la 05.04.2018.
3. *Council Joint Action 2005/265/CFSP of 23 March 2005 appointing a Special Representative*

¹ Banca de Economii, Banca Socială și Unibank, reprezentând aproximativ o treime din activele bancare ale Republicii Moldova, acordaseră credite ce totalizau un miliard de dolari, adică 15% din Produsul Intern Brut al țării. Destinația acestor credite nu a fost identificată și banii s-au volatilizat, pur și simplu.

of the European Union for Moldova, în Official Journal of the European Union, disponibil la <http://www.euneighbours.eu/library/content/council-joint-action-appointing-special-representative-european-union-moldova>, accesat la 05.04.2018.

4. *European Security Strategy*, European Council, Brussels, 12 December 2003, disponibil la <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>, accesat la 05.04.2018.

5. Chivers, C. J., *A Russian 'Wine Blockade' Against Georgia and Moldova*, în The New York Times, disponibil la <http://www.nytimes.com/2006/04/06/world/europe/06russia.html>, accesat la 05.04.2018

6. *ENP Progress Report – Moldova*, în Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European neighbourhood policy, disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006SC1506>, accesat la 05.04.2018.

7. *UE și RM au dat startul liberalizării regimului de vize*, în Timpul.md, disponibil la <http://www.timpul.md/articol/ue-si-rm-au-dat-startul-liberalizarii-regimului-de-vize-12213.html>, accesat la 05.04.2018.

8. Dirk Schubel: *Republica Moldova o poveste de succes în cadrul Parteneriatului Estic*, în Radio Chișinău, disponibil la http://radiochisinau.md/dirk_schubel_republica_moldova_o_poveste_de_succes_in_cadrul_parteneriatului_estic-870, accesat la 05.04.2018.

9. Călugăreanu, Vitalie, *La Chișinău, Barroso a lăudat și a biciuit guvernarea*, în Deutsche Welle, accesat la 05.04.2018, disponibil la <http://www.dw.com/ro/la-chi%C5%9Fin%C4%83u-barroso-a-l%C4%83udat-%C5%9Fi-a-biciuit-guvernarea/a-16419148>.

10. *Georgia, Moldova Endorse EU Association Agreements*, în RadioFreeEurope, disponibil la <http://www.rferl.org/a/georgia-initial-eu-association-agreement-summit-vilnius/25183240.html>, accesat la 02.04.2018.

11. Dumitraș Virginia, *Dmitri Rogozin ne sperie cu o iarnă grea: „Sper să nu înghețați”*, în „Adevărul”, disponibil la http://adevarul.ro/moldova/politica/dmitri-rogozin-1_52, accesat la 02.04.2018.

12. *Moldovans to travel visa-free to the EU*, în Euractiv. com, disponibil la <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/moldovans-to-travel-visa-free-to-the-eu/>, accesat la 02.04.2018.

13. Gardner, Andrew, *Ukraine, Georgia and Moldova sign EU deals*, în Politico, disponibil la <http://www.politico.eu/article/ukraine-georgia-and-moldova-sign-eu-deals/>, accesat la 02.04.2018.

14. Jaromin, Kinga, *EU freezes funding for Moldova*, în Euractiv.com, disponibil la <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-freezes-funding-for-moldova/>, accesat la 02.04.2018.

15. Călugăreanu Vitalie, *Ambasadorul UE la Chișinău: „Nu puteți accepta așa ceva în justiție!”*, în Deutsche Welle, disponibil la <http://www.dw.com/ro/ambasadorul-ue-la-chi%C8%99in%C4%83u-nu-pute%C8%9Bi-accepta-a%C8%99a-ceva-%C3%AEen-justi%C8%9Bie/a-42800189>, accesat la 05.04.2018.

PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA DIN PERSPECTIVA RELAȚIILOR MOLDO-ROMÂNE

Cristina PAUNESCU,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The Republic of Moldova has multiple resources that could be used in the conditions of integration in the European structures: the exceptional agricultural and tourism potential, the possibility of obtaining ecological products, the strategic position and the transit status of the energy resources between Russia and the European Union. The Republic of Moldova should work with the neighboring countries to stimulate the dialogue for efficient joint efforts to integrate into the European structures. We must demonstrate through political will and reformation that we are truly positioned for the European integration.

Keywords: European integration, international relations, investment, economy, crisis, strategy, state policy, society, project, resources.

Societatea din Republica Moldova se simte ca o monedă de schimb între marile puteri, cea europeană și cea estică-rusească. Iar dezamăgirea în actuala guvernare crește tot mai mult, populația se simte confuză și nu știe ce alternativă să găsească, pentru a avea o viață mai bună.

Situația pregnantă care s-a creat în ultimul timp este rezultatul acțiunilor elitei politice în deosebi după ce s-a produs „furtul secolului” (un miliard dispărut la un buget de un miliard și jumătate!), iar zecile de mii de oameni au ieșit pentru a protesta și-au descarcă frustrarea.

O altă problemă cu care se confruntă Republica Moldova este situația instabilă din regiune și în special conflictul din țara vecină Ucraina, care umbrește nu doar relațiile bilaterale, dar și cele internaționale.

În acest moment, Rusia se poziționează ca o superputere ce vrea să dețină influență în întreaga lume dirijând după bunul său plac. Dar, pe de altă parte Federația Rusă e implicată în negocierile din Siria, având pe cap de gestionat, inclusiv financiar, chestiunea ucraineană, Donbasul, Crimeea și Transnistria. Chiar dacă Federația Rusă ar dori să genereze o mișcare de protest la Chișinău, ar fi foarte greu de explicat partenerilor ei de negociere internațională.

În acest moment, Rusia nu are niciun motiv să facă un „contramaindan” [1. p. 6] în Republica Moldova, pentru că n-ar avea resurse financiare și nici politice. Dar rămâne a fi prezentă pe teritoriul Republicii Moldova menținând situația de criză acută. Astfel Rusia ar dori să câștige în eventualele negocieri și în orice clipă ar putea bloca procesul de decizional. Rusia se uită la Republica Moldova, dar prin grila ucraineană și siriană. Dar se ține de poziția că mai bine să negocieze pe o singură linie și să obțină câștig de cauză, așa-numita linia Nistru.

O alegere pe care Republica Moldova va trebui să o facă curând, fie că vrea, fie că nu: opțiunea euroatlantică prin intermediul și parteneriatul României și opțiunea Eurasiatică prin intermediul Federației Ruse.

Din punctul de vedere al României există o singură miză reală. Menită să rămână cel puțin 10 ani stat de frontieră euroatlantică, va fi obligată să gestioneze, practic, trei frontiere într-una: frontiera națională, frontiera europeană și frontiera NATO. Bucureștiul nu are posibilități de negociere pe dimensiunea mare a relației SUA-UE (Germania)- Rusia, dar ce trebuie să facă

e un singur lucru: să se asigure că dincolo de frontiera sa estică nu se va crea nicio situație și mai periculoasă și imprevizibilă decât cea prezentă [2.p.48].

Din această perspectivă, este obligația morală și strategică a României să pună pe masa elitelor politice de pe ambele maluri ale Prutului un proiect realist de ancorare ireversibilă a R. Moldova de Vest și de reducere a decalajelor între cele două maluri ale Prutului. Dar pentru a face aceasta trebuie îndeplinite următoarele măsuri: Primul pas este un gest politic, de tip „Pactul de la Snagov pentru R. Moldova” [3. p. 126], o reitereare a Pactului de la Snagov din 1995, cel care a stat la baza consensului politic pentru integrarea euroatlantică a României. Pe baza acestui consens politic, al doilea pas este gândirea unei proiecții economice a României pentru Republica Moldova, printr-un parteneriat între stat, companii și investitori privați, pornind de la un „Fond Moldova” [4. p. 38] de tipul Fondului Proprietatea care să funcționeze ca un Plan Marshall.

Bătălia internă nu trebuie să împiedice elitele din Republica Moldova să gândească relația cu Estul, în afara agendei electorale, mai cu seamă când parcursul european a rămas doar pe hârtie. La baza oricărui proiect major trebuie să existe un consens societal, care trebuie construit. Este vorba despre un consens la nivelul societății, al clasei politice, al instituțiilor statului, parlamentului etc.

Singurul proiect major al României care a și reușit a fost desemnarea integrării euroatlantice ca obiectiv strategic național. Iar reușita s-a datorat faptului că acest consens a funcționat, fie și tacit, pe trei paliere [5. p.139].

1. Consens societal (la nivel de populație);
2. Consens politic la nivel de partide;
3. Consens la nivelul principalelor instituții politice (Președinție, Guvern, Parlament);
4. Instituționalizarea proiectului (construcție instituțională care să dureze mai mult decât un ciclu electoral) și asumarea lui dincolo de culorile de partid.

Aceasta a fost esența Pactului de la Snagov, inițiat și patronat de către Președinția României și Academia Română, semnat de toate partidele politice și asumat politic și social. Decizia strategică de a urma calea integrării în NATO și UE a fost primul proiect de țară, vizionar și coerent, al României democratice [6. p. 73]. Deși adoptat într-o conjunctură internațională complicată, el a fost, în mod categoric, produsul voinței politice bine cumpănite a societății românești în ansamblul său.

Concomitent și fundamentat pe un Pact de tip Snagov pentru Republica Moldova, România ar fi bine să elaboreze un proiect economic croit explicit întru susținerea Moldovei. Este în avantajul ambelor părți. Pe fond, România are nevoie de expansiune pentru a asigura creșterea propriei industrii, dar și pentru a câștiga relevanță și importanță la nivel european. Republica Moldova are nevoie de investiții și asistență financiară pentru a ieși din groapa de „potențial economic” [7. p.174] și din situația de criză permanentă. Conceptul de expansiune economică exprimă cel mai bine ceea ce avem nevoie ca națiune: un ansamblu de politici investiționale și comerciale, proiectate unitar, pe termen lung și coordonate la nivelul întregii societăți, în vederea concentrării tuturor forțelor/resurselor disponibile.

Un pilon important în drumul spre succesul unei politici globale față de Republica Moldova este construirea și fundamentarea unui parteneriat trilateral stat- companii (mediul de afaceri)- cetățeni [8. p.149], adică o platformă comună prin care statul să poată interveni în sprijinul companiilor care sunt dispuse să creeze investiții majore pe teritoriul Republicii Moldova.

Statul trebuie să ajute la concentrarea investițiilor în punctele nodale urmărite astfel încât să se obțină efectul maxim cu resursele minime alocate. Reușita unui proiect de țară mică ține de capacitatea unei națiuni de a-și concentra maximul de resurse disponibile, pe o perioadă

lungă (minim 20 de ani) pe un obiectiv clar și unic. Țările mari își pot permite luxul de a avea obiective globale și își mai pot permite și luxul de a „risipi” [9. p. 7] resurse pe diverse tipuri de politici divergente

Extinderea spațiului economic moldo-român se poate face numai pe piloni stabili, numai gândind politici investiționale cu „bătaie lungă”; Republica Moldova este genul de piață care nu poate oferi rezultate speculative, pe termen scurt sau mediu. În Republica Moldova trebuie schimbată paradigma dezvoltării economice în sensul unei abordări globale de dezvoltare a infrastructurii mari, de conectare la rețelele românești, de conectare la sistemul bancar și financiar occidental, de creștere a gradului de urbanizare; acest lucru nu se poate obține decât prin proiecte pe termen lung.

România este membru al comunității occidentale, deci România trebuie să respecte reguli și principii de comportament economic de tip occidental. Orice intervenție financiară pe piața titlurilor de stat sau a creditului guvernamental din Republica Moldova trebuie să fie condiționată de îndeplinirea a unor standarde de comportament macroprudențial; practic, condițiile esențiale pentru acordarea de împrumuturi românești către Republica Moldova sau pentru investiții românești în titluri emise de către Guvern, este existența unui acord de tip stand-by cu FMI, rămânerea Republicii Moldova în parametrii acordului convenit, precum și reluarea pe baze regulate a asistenței financiare de la Uniunea Europeană. Oferirea de asistență financiară ar trebui să se facă numai în sensul dat de direcția asistenței financiare a comunității occidentale.

Republica Moldova este total nepregătită pentru accederea în economia globală, pentru că nu are o infrastructură extinsă, modernizată și nici nu este conectată la infrastructura de transport occidentală. Acest lucru se poate schimba numai gândind împreună cu statul vecin România un proiect de dezvoltare și conectare la infrastructura de transport, care este conectată la cea europeană. Avem nevoie de proiecte mari și cu penetrare maximă: conectarea Nord - Sud și coridoarele de transport rutier și feroviar Chișinău - Iași- (care ar lega Republica Moldova de cel mai apropiat oraș mare european) și Chișinău-Galați (care ar lega Republica Moldova de infrastructura de transport naval și maritim a României). Un alt proiect mare ar putea fi trecerea la standardul european feroviar (ecartament normal și standardul ERTMS) concomitent cu calea ferată din România prin abordarea în ansamblu a unei infrastructuri feroviare comune [11.p.128].

O altă axă pe care Republica Moldova se poate conecta la lumea transatlantică prin investiții românești și împreună cu România este „schimbarea paradigmei de dezvoltare regională și urbanizarea teritoriului prin extinderea unei rețele naționale de apă/canalizare și prin introducerea standardelor și practicilor europene de management al deșeurilor” [12. p. 63].

România se schimbă definitiv și devine un stat de tip occidental datorită urbanizării masive a teritoriului și populației prin dezvoltarea uriașă și aproape „pe tăcute” [13. p. 183] a acestor tipuri de infrastructură urbană în lumea rurală și a micilor orașe. Republica Moldova are o șansă rară de a se putea conecta la infrastructura românească în domeniu, mai ales în condițiile în care România deține resurse uriașe de apă și, mai mult, în România există o industrie impresionantă în domeniu.

Una dintre marile probleme ale Republicii Moldova este lipsa de încredere a publicului local și a investitorilor străini în procedeele și standardele de administrare locale, precum și în capacitatea instituțională de a proteja investițiile. Corupția și lipsa unei abordări a acestora din partea Guvernului accentuează neliniștea asociată investițiilor pe piața locală. Această atmosferă se poate schimba numai prin administrarea investițiilor în infrastructura municipală sau națională; astfel vom arăta competență și va putea crește gradul de atractivitate a pieței locale. Astfel va crește încrederea investitorilor individuali și instituțional - investiții care aduc profit.

Principala piață care s-a prăbușit în Republica Moldova, cauzând situația disperată de astăzi este piața bancară. Fraudele din sistemul bancar, dispariția celebrului miliard de dolari au provocat colapsul sistemului bancar, cu trei bănci (care dețin peste jumătate din activele bancare) care au fost lichidate. O direcție de investiții în Republica Moldova devine cu necesitate cea în sistemul bancar.

Pe parcursul ultimilor ani problema aderării la Uniunea Europeană tindea să devină obiectul unui consens politic mai larg și în Republica Moldova. În virtutea importanței sale strategice, acest subiect a fost în atenția mai multor politicieni și analiști. Multe idei proeuropene reflectă doar niște interese de conjunctură și nu sunt lipsite de încărcături ideologice inutile. Sunt destul de rare abordările realiste ale aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană, care s-ar axa pe studierea legăturii dintre factorii spațiali, politici, etnopsihologici, vectorii economici externi și modalitățile de promovare a intereselor economice naționale.

Republica Moldova trebuie să inițieze o campanie de promovare a produselor sale. Trebuie să căutăm sprijinul statelor vecine în realizarea unor vânzări masive ale propriilor produse.

Indiferent de evoluțiile regionale, Republica Moldova va trebui să răspundă provocării estice. Principala miză de politică externă rămâne cooperarea cu statele vecine.

Republica Moldova trebuie să se pregătească de pe acum pentru o bună și eficientă întâlnire cu consecințele evenimentelor de amploare care se derulează în jurul său, pe care nu le poate controla, dar ale căror consecințe sunt vizibile pe toate palierele: economică, politică, sociale, etc.

BIBLIOGRAFIE

1. La politica audiovisiva dell'Unione Europea. În: www.giappichelli.it/stralcio/3482557.pdf. Accesat la 23.01.2018.
2. Popa Dorin. Mass-media astăzi. Iași: Institutul European, 2002.
3. Domenico Fisichella. Știința politică. Probleme, concepte, teorii. Iași: Polirom, 2007.
4. Nogueira A. M. Politica în domeniul audiovizualului și al mass-media. În: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/ro/FTU_4.17.5.pdf. Accesat la 12.02.2018.
5. Nicita A. Ramello G.B., F. Silva (a cura di), La nuova televisione. Economia, mercato, regole. Bologna, 2008.
6. Moraru Victor. Mass media vs politica. Chișinău: CEP USM, 2001.
7. Mastroianni E. La Direttiva sui servizi di media audiovisivi. Torino: Giappichelli Editore, 2011.
8. Marinescu Silvia, Dinescu Rodica. Invitație la educație. Pitești: Editura Carminis, 2003]
9. Macedo G. Politica în domeniul audiovizualului și al mass-mediei. În: http://circa.europa.eu/irc.opoce/fact_sheets/info/data/policies/culture/article_7318_ro.htm. (Accesat la 11.02.2018).
10. Gheorghe Virgiliu. Efectele televiziunii asupra minții umane. Ediția a 2-a. București: Pordromus, 2008.
11. Cucu George. Educația și mass-media. București: Editura Licorna, 2000.
12. Crăciun Cătălina Mass-media ca factor educative. În: www.c-cultural.ro/tradiții/mass-media.pdf. (Accesat la 25.11.2017).
13. Birkinshaw P., Varney M. (eds.). The European Union Legal Order after Lisbon. Alphen a/d Rijn, 2010.

ATELIERUL nr. 3

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

TIPOLOGIA FORMELOR DE RĂSPUNDERE A AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Gheorghe COSTACHI,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
cercetător științific principal,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice

SUMMARY

The article contains a series of reflections on the typology of the forms of legal liability of the local public administration authorities. Based on the doctrine and the legislation in force there are identified the forms of legal liability of these subjects and their classification according to different criteria.

Keywords: *local public administration, local public administration authorities, legal liability, criminal liability, contraventional liability, administrative liability, material liability, disciplinary liability.*

Pentru elucidarea esenței și particularităților instituției răspunderii autorităților administrației publice locale, nu e suficientă doar o eventuală formulare a definiției. Cu mult mai semnificativă pare a fi determinarea și investigarea formelor și tipurilor de răspundere pe care le implică această instituție. Astfel, pentru atingerea obiectivului dat vom realiza o clasificare a formelor de răspundere atestate în literatura de specialitate din domeniul respectiv.

I. În mod tradițional, răspunderea juridică este clasificată în funcție de *apartenența ramurală*, cele mai răspândite forme fiind: răspunderea penală, administrativă, civilă (patrimonială), disciplinară și răspunderea materială. În acord cu aceste forme, în doctrină, nu există o viziune unanim acceptată asupra formelor de răspundere juridică de care sunt pasibile autoritățile administrației publice locale, fiind recunoscute următoarele forme:

- răspunderea civilă, penală, administrativă, disciplinară, materială și răspunderea față de colectivitatea locală ca tip specific de răspundere constituțională [17, p. 531];
- răspunderea penală, administrativă, disciplinară, civilă, materială, constituțională și municipală [27, p. 293; 9, p. 162];
- răspunderea penală, administrativă, disciplinară, civilă și constituțională [15, p. 76];
- răspunderea constituțională, municipală, penală, administrativă, financiară, disciplinară, civilă și materială [23, p. 90-91].

În context, unii autori precizează că „organele administrației publice locale pot fi trase la răspundere constituțională, administrativă și civilă, iar funcționarii publici din administrația locală – la răspundere constituțională, administrativă, disciplinară, materială și penală” [26].

II. O altă clasificare a răspunderii autorităților administrației publice locale se realizează în funcție de subiecții față de care aceasta survine. În doctrina rusă, această clasificare este cel mai frecvent întâlnită, deoarece este inspirată din prevederile Legii Federale „Cu privire la principiile generale de organizare a administrației publice locale în Federația Rusă” [21], care în art. 47 prevede că organele și funcționarii administrației publice locale poartă răspundere față de: a) populație (colectivitatea locală); b) stat; c) persoane fizice și juridice.

Este destul de relevant în acest context faptul că răspunderea autorităților administrației publice locale este consfințită ca un principiu fundamental al funcționării administrației publice locale. O asemenea legătură tridimensională este determinată de natura autoadministrației locale și, prin urmare, constituie o idee fundamentală pentru organizarea și funcționarea colectivității, a organelor pe care aceasta le creează, pentru a-și asigura conducerea.

De rând cu celelalte principii, principiul dat reflectă trăsăturile principale ale autoadministrației locale, precum și cerințele legiților obiective și ale tendințelor de dezvoltare a puterii locale. Acesta este chemat să asigure: realizarea eficientă a sarcinilor ce revin în competența organelor locale; luarea în considerare și protecția intereselor colectivității, ale persoanelor fizice și juridice în activitatea autorităților administrației publice locale; legătura strânsă și interdependența dintre autoritățile administrației publice locale și populația locală; legalitatea activității autorităților administrației publice locale, respectarea intereselor statului [24, p. 79].

Adesea o asemenea clasificare este însoțită și de o clasificare ramurală a răspunderii cu scopul de a determina natura formelor de răspundere a autorităților administrației publice locale față de populație, stat, persoane fizice și juridice.

În literatura de specialitate nu există o viziune unică în ceea ce privește apartenența ramurală a acestor forme de răspundere. De exemplu, unii autori determină ca fiind constituțională răspunderea autorităților administrației publice locale față de populație [17, p. 531], alții – răspunderea față de stat [9, p. 162-163; 12, 39-41; 22], iar alții consideră că ambele forme de răspundere trebuie conexe în una singură – răspunderea publică.

De asemenea, atestăm încercări de a integra răspunderea autorităților administrației publice locale față de populație, stat, persoane fizice și juridice într-un tip de răspundere ramurală, fie *municipală* [18, p. 429-442], fie *constituțională* [10, p. 322, 327].

În opinia noastră, importanța unei asemenea clasificări științifice a răspunderii autorităților administrației publice locale este evidentă, fiindcă permite clarificarea mai exactă a conținutului acestei instituții [4, p. 16].

În același timp, utilizarea acestei clasificări, după cum notează N. N. Cernogor, prezintă un eventual pericol ce ține de mecanismul realizării tipurilor de răspundere, absolutizarea inutilă a principiului ce-i stă la bază. Astfel, unii autori concluzionează că subiecții investiți cu dreptul de a aplica sancțiuni față de autoritățile administrației publice locale pentru încălcarea legilor, de rând cu organele puterii de stat și instanțele judecătorești, sunt și populația, persoanele fizice și juridice [8]. Această confuzie, în viziunea autorului citat, este determinată de înțelegerea prea simplistă a procedurii juridice de realizare a răspunderii, precum și a legăturii juridice între autoritățile administrației publice locale, pe de o parte, și colectivitate, persoane fizice și juridice, pe de altă parte.

În baza studierii complexe a procedurii de realizare a răspunderii autorităților administrației publice locale și a etapelor acesteia, N. N. Cernogor conchide destul de corect că subiectul împuternicit să aplice sancțiunile respective față de organe și funcționari este totuși statul, prin autoritățile sale, fapt ce nu necesită a fi argumentat. Subiecții nominalizați (colectivitatea locală, persoanele fizice și juridice) îndeplinesc doar anumite funcții la anumite etape ale procesului de realizare a răspunderii și nu dispun de dreptul de a aplica nemijlocit sancțiunile. Pentru a evita asemenea confuzii, autorul propune de a clasifica răspunderea autorităților

administrației publice locale în funcție de interesul lezat și nu de instanța răspunderii. În baza acestui criteriu, autoritățile administrației publice locale poartă răspundere pentru lezarea intereselor statului, ale colectivității locale, ale persoanelor fizice și juridice [24, p. 82].

III. În multe lucrări cu caracter științific a fost expusă ideea conform căreia e necesar de a concretiza subiectul răspunderii și, respectiv, o abordare diferențiată a răspunderii autorităților administrației publice locale în dependență de particularitățile statutului juridic al acestora. Astfel, N. L. Peșin [19, p. 248] susține că, referitor la răspunderea autorităților administrației publice locale, se poate vorbi doar de o răspundere față de stat, materializată prin dizolvarea acestuia. Pentru funcționari sunt caracteristice următoarele forme de răspundere: penală, administrativă și disciplinară.

Într-o manieră similară opinează și alți autori [16, p. 466-468], care susțin că autoritățile administrației publice locale, de rând cu răspunderea față de stat, sunt pasibile și de răspundere civilă, iar funcționarii răspund penal, administrativ și disciplinar.

Ideea dată este dezvoltată și de C. Amirbekov, care clasifică răspunderea autorităților administrației publice locale în funcție de subiectul răspunderii. Astfel, în viziunea sa, subiecți ai răspunderii juridico-statale (государственно-правовая ответственность) pot fi doar exponenții suveranității determinați în rezultatul alegerilor sau referendumului, adică subiecții cărora puterea le este delegată în mod direct de către populație sau prin intermediul organelor reprezentative ale administrației publice locale. Asemenea subiecți sunt: organul reprezentativ al unității administrativ-teritoriale, membrul unui asemenea organ, funcționarul public ales din cadrul administrației publice locale. Restul organelor și colaboratorilor administrației publice locale nu pot fi subiecți ai răspunderii juridico-statale. Răspunderea lor este reglementată în cadrul altor ramuri ale legislației. În legătură cu acest aspect se poate face distincție între răspunderea juridică a [8]:

- unității administrativ-teritoriale în general;
- organului reprezentativ al administrației publice locale, adică organului colegial ales;
- membrului organului reprezentativ al administrației publice locale;
- alesului local (primarul);
- altor organe ce nu au caracter electiv, de exemplu: diferite comisii, departamente, secții etc.;
- persoanelor cu funcții de răspundere numite;
- altor colaboratori ai administrației publice locale.

Așadar, caracterul și tipul răspunderii fiecărui subiect menționat depinde de statutul juridic al acestuia.

O asemenea clasificare a răspunderii juridice a autorităților administrației publice locale este pe deplin justificată, deoarece subiecții nominalizați îndeplinesc diferite funcții, se deosebesc prin procedura specifică de formare și a raportului cu populația. Mai mult, unele organe se subordonează altora. Prin urmare, nu pot fi asemănătoare nici măsurile de răspundere (sanționare), temeiurile și ordinea de aplicare [4, p. 16].

În context, prezintă importanță faptul că adesea actele normative locale stabilesc răspunderea pentru autoritățile administrației publice locale în general, fără a concretiza specificul fiecărui caz ce privește subiecți distincți. Astfel, reglementările se prezintă prea vagi, necesitând detalieri și concretizări.

În funcție de același criteriu, autorii clasifică răspunderea, inclusiv a autorităților administrației publice locale, în *colectivă* și *individuală* [11, p. 24].

În context, merită atenție viziunea lui M. A. Krasnov [13, p. 90], care argumentează existența și necesitatea răspunderii colective (adică a organelor publice reprezentative) prin următoarele:

- în primul rând, pentru însăși populația unei unități administrativ-teritoriale, dar și pentru popor în general, are o deosebită importanță sub aspect psihologic posibilitatea de a influența nemijlocit asupra organului puterii publice, nu prin intermediul membrilor acestuia;

- în al doilea rând, experiența demonstrează că în scurt timp după alegeri, organele puterii publice își formează o anumită imagine politică, care, practic, e imposibil de a fi modificată chiar prin revocarea câtorva membri;

- în al treilea rând, măsura răspunderii aplicate față de organul puterii publice poate fi considerată ca un indicator al atitudinii radicale (negative sau pozitive) a electoratului față de reformele planificate, fie aflate în plină desfășurare în cadrul statului sau în unitatea administrativ-teritorială;

- în al patrulea rând, e necesar de a reține că revocarea alesului (sau altă măsură de răspundere) se realizează mai mult în funcție de calitățile personale și nivelul profesional al acestuia. În schimb, organul colectiv dispune de alte calități și particularități, fiindcă în baza preluării mai multor opinii el aprobă hotărâri cu caracter de putere/autoritate.

În lipsa unei argumentări detaliate a unei asemenea clasificări, totuși majoritatea autorilor recunosc și atestă atât răspunderea funcționarilor administrației publice locale cât și a organelor acesteia.

IV. Un alt criteriu de clasificare a răspunderii autorităților administrației publice locale, atestat în literatura de specialitate, este interesul lezat prin fapta subiectului răspunzător (public sau privat).

În funcție de acest criteriu, A. A. Sergheiev [20, p. 359] recunoaște existența în sistemul administrației publice locale a răspunderii juridice *publice și private*.

La rândul său, M.A. Krasnov susține în acest sens că răspunderea de drept privat nu întotdeauna este legată de realizarea administrării locale. În aceste cazuri, autoritățile administrației publice locale răspund, ca și orice structură a puterii, ca un simplu subiect de drept administrativ sau civil. În viziunea acestui autor, e binevenit faptul că legislația nu concretizează interesul lezat – public sau privat, deoarece nu întotdeauna e posibil de a diferenția acțiunile ce sunt sau nu legate de realizarea administrației publice locale [14, p. 188-189].

Recunoscând importanța unei asemenea clasificări, N. N. Cernogor [23, p. 101], după cum am menționat, identifică următoarele trei categorii de răspundere:

- răspunderea pentru lezarea intereselor statului;
- răspunderea pentru lezarea intereselor publice locale;
- răspunderea pentru lezarea intereselor particulare.

În viziunea sa, o asemenea abordare a problemei permite de a lua în considerație așa-numitele componente duble în soluționarea problemelor de aplicare a măsurilor concrete de răspundere în cazul concurenței de tipuri de răspundere sau de procedură.

V. O altă clasificare o întâlnim la V. E. Cirkin [25, p. 310], care clasifică răspunderea autorităților administrației publice locale în răspundere de drept *general* și răspundere de drept *special*. Domnia sa subliniază că e important de a diferenția delictele comise de organele de stat și municipale, ale funcționarilor în cazul în care aceștia acționează ca reprezentanți ai puterii, realizând administrarea de stat sau municipală, iar pe de altă parte, când aceștia acționează ca persoane particulare. Răspunderea va fi diferită, generală (de drept comun) – ca cetățean și specială – ca funcționar sau organ de stat.

Desigur, în funcție de aceste aspecte, vor fi aplicate atât mijloacele procedurale, cât și măsurile de răspundere corespunzătoare.

VI. Pornind de la scopul și temeiurile răspunderii autorităților administrației publice locale, N. N. Cernogor identifică răspunderea *funcțională* și *delictuală* a acestora. Argumentându-și poziția, autorul menționează că temeiul răspunderii autorităților administrației publice lo-

cale față de populație, stat, persoane fizice și juridice, constituie nerespectarea condițiilor de activitate pentru exercitarea cărora sunt formate organele colegiale și unipersonale în cadrul administrației publice locale. Din aceste condiții fac parte: eficacitatea îndeplinirii competențelor de putere cu care sunt învestite organele și funcționarii administrației publice locale pentru soluționarea problemelor de interes local, adică a obligației de a obține anumite rezultate pozitive, legalitatea (în sens larg) activității de realizare a competențelor, îndeplinirea cu bună-credință a obligațiilor de serviciu.

Din acest punct de vedere răspunderea autorităților administrației publice locale prin esență este de natură contractuală, analogică celei ce exprimă esența politică a Constituției. Contractul (în cazul dat - public) este încheiat între trei părți: populație, stat, organele și funcționarii administrației publice locale. Pornind de la faptul că răspunderea contractuală presupune o restabilire a drepturilor, răspunderea autorităților administrației publice locale față de populație, stat, persoane fizice și juridice are un caracter de restabilire (cu excepția cazurilor de răspundere administrativă și penală).

Nerespectarea condițiilor poate fi exprimată prin: neatingerea rezultatului scontat (activitatea neeficientă) fie în comiterea de delict. De aceea, răspunderea autorităților administrației publice locale poate fi clasificată în funcție de scop și temei ca fiind *funcțională* și *delictuală*. În primul caz, drept temei servește neatingerea rezultatului, activitatea ineficientă, adesea formulat ca pierderea încrederii, a doua – comiterea de către subiecții răspunderii de delict [24, p. 90].

Sintetizând cele nominalizate putem conchide că răspunderea autorităților administrației publice locale poate fi [4, p. 15-18]:

- *în funcție de apartenența ramurală*: civilă, penală, administrativă, disciplinară, materială etc.;

- *în funcție de subiectul față de care survine*: răspunderea față de populație, stat, persoane fizice și juridice;

- *în funcție de subiectul răspunderii*: răspunderea colectivă și răspunderea individuală;

- *în funcție de interesul lezat*: răspunderea pentru încălcarea interesului statului, răspunderea pentru încălcarea intereselor locale, răspunderea pentru încălcarea intereselor particulare; fie răspunderea publică și răspunderea privată;

- *în funcție de temeiul și scopul răspunderii*: răspunderea funcțională și răspunderea delictuală;

- *în funcție de statutul subiectului răspunzător*: răspunderea de drept general și răspunderea de drept special; răspunderea organului reprezentativ, răspunderea membrului acestui organ, răspunderea alesului local (primarului) etc.

E inutil de a căuta argumente în favoarea unei sau altei clasificări din cele nominalizate, deoarece fiecare își are specificul și importanța sa. Ele ar fi în aceeași măsură utile atât cercetătorilor, legiuitorului cât și celor ce aplică dreptul, fiindcă sunt în măsură să asigure o mai bună înțelegere a subiectului, o mai adecvată reglementare, precum și o mai corectă calificare a faptelor etc. [4, p. 17].

În continuare, considerăm necesar de a elucida formele de răspundere a autorităților administrației publice locale reglementate de legislația națională în vigoare.

În acest sens, constatăm că art. 83 din *Legea privind administrația publică locală* [6] stipulează că primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, consilierii, secretarii și personalul primăriilor și aparatelor președinților raioanelor poartă răspundere juridică în conformitate cu legislația în vigoare pentru faptele ilegale comise în exercițiul funcțiunii.

Respectiv, *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* [5] prevede în art. 56 următoarele: „Pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de condui-

tă, 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”.

Prin urmare, legea stabilește pentru funcționarii administrației publice locale următoarele forme de răspundere juridică: disciplinară (reglementată de *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* (capitolul VII) și *Codul de conduită a funcționarului public* [2]), civilă, administrativă și penală.

Răspunderea individuală mai este reglementată și de prevederile *Legii privind statutul alesului local* [7] (care stabilește, în art. 5, alin. (4), lit. d), că „mandatul primarului încetează înainte de termen în caz de revocare prin referendum local, în condițiile Codului electoral”) și, respectiv, ale *Codului electoral* [2] (în care art. 177, alin. (2) stipulează: „Revocarea primarului prin referendum poate fi inițiată în cazul în care acesta nu respectă interesele comunității locale, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege, încalcă normele morale și etice, fapte confirmate în modul stabilit”).

Realizând o tangență cu clasificările anterioare, observăm că respectivele dispoziții legale reglementează răspunderea funcționarilor administrației publice locale față de populație.

Un alt tip de răspundere a autorităților administrației publice locale ce poate fi dedus din prevederile legislației este răspunderea acestora față de stat. Astfel, dispozițiile *Legii privind statutul alesului local* (art. 5, alin. (2), lit. b) stabilesc că „mandatul consilierului încetează înainte de termen în caz de încălcare a Constituției, a altor legi ori interese ale colectivității locale, precum și participare la acțiunile unor organe anticonstituționale, fapt confirmat prin hotărârea definitivă a instanței de judecată”. Respectiv, *Legea privind administrația publică locală* [6] prevede în art. 24, alin. (1), lit. a) că „mandatul consilierului se ridică de către consiliu în caz de încălcare de către consilier a Constituției, fapt confirmat prin hotărâre judecătorească definitivă”. Aceeași lege stabilește în art. 25, alin. (1) că „consiliul local poate fi dizolvat înainte de expirarea termenului dacă acesta a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ, prin hotărâri definitive, întrucât încălcau grav prevederile Constituției sau ale legislației în vigoare”.

Prin urmare, din cele nominalizate identificăm o altă formă de răspundere – cea a autorității reprezentative a administrației publice locale, deci răspunderea colectivă.

Răspunderea autorităților administrației publice locale față de persoanele fizice și juridice este fundamentată de dispozițiile art. 53 din *Constituția Republicii Moldova* [3] potrivit căreia „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”. Pentru realizarea acestui drept a fost instituit contenciosul administrativ. Prin urmare, în cazul în care autoritățile administrației publice locale încalcă drepturile persoanelor fizice sau juridice în modul prevăzut anterior, intervine răspunderea juridică a acestora dispusă de instanța de contencios administrativ.

Generalizând, ne pronunțăm pentru o reglementare juridică mai detaliată și concretă a răspunderii autorităților administrației publice locale, deoarece prin esență aceasta reprezintă o instituție juridică destul de complexă. La rândul său, acest fapt trebuie atât anticipat cât și urmat de o investigație științifică aprofundată în domeniu pentru a se evidenția rolul și importanța acestei instituții pentru dezvoltarea autonomiei locale, a statului de drept și a democrației în societatea contemporană.

BIBLIOGRAFIE

1. *Codul de conduită a funcționarului public*, adoptat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75 din 11.04.2008.
2. *Codul electoral*, adoptat prin Legea nr. 1381-XIII din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81/667 din 08.12.1997.
3. *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
4. Costachi Gh., Arseni O. *Reflecții asupra noțiunii și esenței răspunderii administrației publice locale*. În: „Legea și Viața”, nr. 6, 2009, p. 15-18.
5. *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 840 din 23.12.2008.
6. *Legea privind administrația publică locală*, nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
7. *Legea privind statutul alesului local*, nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000.
8. Амирбеков К. *Юридическая ответственность муниципальных образований и прокурорский надзор*. В: „Право и Жизнь”, 2000, № 31. [on-line]: <http://www.pravogizn.h1.ru/KSNews/redkoll.htm>
9. Бабичев В. И. *Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие*. Москва: ИД «Восточный рубеж», 2000.
10. Емельянов Н. А., Емельянова Т. С. *Местное самоуправление в Российской Федерации: Курс лекций*. Москва, 2001.
11. Колосова Н. М. *Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации*. Москва: Городец, 2000.
12. Кочеткова Н. В. *Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством*. В: Конституционное и муниципальное право, 2004, № 6.
13. Краснов М. А. *Ответственность в системе народного представительства*. Москва: Наука, 1992.
14. Краснов М. А. *Проблема ответственности в местном самоуправлении*. В: Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. Учебное пособие. Под ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. Москва, 1998.
15. Мокеев М. М. *Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления*. Дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2003.
16. *Муниципальное право Российской Федерации. Хрестоматия*. Составитель Е. В. Белоусова. Москва: Юристъ, 1999.
17. *Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов*. Под ред. проф. Н. С. Бондаря. 2-изд., перераб. и доп. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, „Закон и Право”, 2002.
18. Овчинников И. И., Писарев А. Н. *Муниципальное право России: Учебник*. Москва: Эксмо, 2007.
19. Пешин Н. Л. *Муниципальное право: схемы и комментарии: Учебное пособие*. Москва: Статут, 2001.
20. Сергеев А. А. *Проблемы конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления*. В: Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран. Под ред. С. А. Авакьяна. Москва: Изд-во Московского Университета, 2001.

21. Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

22. Чеботарев Г. Н. Муниципально-правовая ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением. [on-line]: <http://www.oprave.ru/statii/index.htm>

23. Черногор Н. Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы). Москва: ИД «Юриспруденция», 2006.

24. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. Москва: ИД «Юриспруденция», 2007.

25. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. Москва: Юристъ, 2004.

26. Чихладзе Л. П. Муниципальное право России. Учебный курс. [on-line]: <http://www.e-colege.ru/xbooks>

27. Шугрина Е. С. Муниципальное право. Учебник. Москва: ТК Велби, Проспект, 2004.

UNELE REGLEMENTĂRI PRIVIND EGALITATEA ÎN DREPTURI A CETĂȚENILOR REPUBLICII MOLDOVA ADAPTATE LA SPECIFICUL RAPORTURILOR JURIDICE DE MUNCĂ

Nicolae ROMANDAȘ ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article an analysis of the principle of equal rights adopted on the specifics of the legal labor relations was made. From the point of view of labor law or detached cases where this principle is violated. Reference has also been made to the special regulations for ensuring equal opportunities for women and men in the social and economic sphere, or the measures taken by the employer to prevent and exclude discrimination on the basis of sex in the work process.

Keywords: *human rights, labor, workplace, equality, mechanisms, equal opportunities, discrimination.*

Egalitatea în drepturi a cetățenilor Republicii Moldova – în fața legii și a autorităților publice – constituie un principiu de drept de valoare constituțională, fiind reglementat de art. 16, alin. (2) din Constituția RM. Articolul 8 din Codul Muncii al RM (în continuare CM RM) adaptează acest principiu constituțional la specificul raporturilor juridice de muncă.

Potrivit prevederilor art. 8, alin. (1) din CM al RM, în cadrul raporturilor de muncă acționează principiul egalității în drepturi a tuturor salariaților. Orice discriminare, directă sau indirectă, a salariatului pe criterii de sex, vârstă, rasă, culoare a pielii, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, domiciliu, handicap, infectare cu HIV/SIDA, apartenență sau activitate sindicală, precum și pe alte criterii nelegate de calitățile sale profesionale, este interzisă.

În opinia legiuitorului, nu constituie o discriminare stabilirea unor diferențieri, excepții, preferințe sau drepturi ale salariaților, care sunt determinate de cerințele specifice unei munci, stabilite de legislația în vigoare, sau de grija deosebită a statului față de persoanele care necesită o protecție socială și juridică sporită.

Așadar, prin această ultimă construcție normativă (art. 8, alin. (2) din CM al RM) legiuitorul stabilește o derogare de la principiul egalității de tratament pentru anumite activități sau persoane care necesită o protecție sociojuridică sporită (salariații cu obligații familiale, salariații în vârstă de până la 18 ani ș. a.).

În conformitate cu prevederile art. 7, alin. (6) din Legea RM nr. 121/2012 „Cu privire la asigurarea egalității”, în cadrul activităților profesionale ale cultelor religioase și părților lor componente nu constituie discriminare tratamentul diferențiat bazat pe religia sau convingerile unei persoane atunci când religia sau convingerile constituie o cerință profesională esențială, legitimă și justificată.

În contextul art. 8, alin. (1) din CM al RM, se interzice orice discriminare, directă sau indirectă, a salariatului pe criterii de vârstă.

Totodată, trebuie să subliniem că, în legislația comunitară, interzicerea discriminărilor pe criterii de vârstă constituie un element esențial pentru realizarea obiectivelor stabilite în liniile

directoare privind ocuparea forței de muncă și încurajarea diversității la încadrarea în muncă. Cu toate acestea, diferențele de tratament legate de vârstă pot fi justificate în anumite împrejurări și necesită dispoziții specifice care pot varia în funcție de situația statelor-membre; este așadar esențial să se facă distincție între diferențele de tratament care sunt justificate, îndeosebi prin obiective legitime de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii și a formării profesionale, și discriminările care trebuie să fie interzise.

Art. 6, alin. (1) primul paragraf din Directiva 2000/78/CE a Consiliului Uniunii Europene din 27.11. 2000 „De creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă” permite statelor-membre să prevadă în legislația națională un tratament diferențiat, întemeiat pe criteriul vârstei, care nu constituie o discriminare atunci când este justificat în mod obiectiv și rezonabil, în cadrul dreptului național, de un obiectiv legitim, în special de obiective legitime de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii și a formării profesionale, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv sunt corespunzătoare și necesare. Al doilea paragraf al aceluiași alineat enumeră mai multe exemple de tratament diferențiat care prezintă caracteristici de tipul celor menționate în primul paragraf.

Astfel, tratamentul diferențiat se poate referi în special la:

a) aplicarea unor condiții speciale de acces la un loc de muncă și la formarea profesională, de încadrare și de muncă, inclusiv a condițiilor de concediere și de remunerare, pentru tineri, lucrători în vârstă și pentru cei care au persoane în întreținere, pentru a favoriza integrarea lor profesională sau pentru a le asigura protecția;

b) stabilirea unor condiții minime de vârstă, de experiență profesională sau de vechime în muncă, pentru accesul la încadrarea în muncă sau pentru anumite avantaje legate de încadrarea în muncă;

c) stabilirea unei vârste maxime pentru încadrare, bazată pe formarea necesară pentru postul respectiv sau pe necesitatea unei perioade de încadrare rezonabile înaintea pensionării.

Observăm, în acest sens, că legislația muncii a Republicii Moldova, prin dispozițiile cuprinse în art. 55, lit. f) din CM al RM, permite angajatorilor încheierea contractelor individuale de muncă pe durată determinată cu persoanele pensionate, conform legislației în vigoare, pentru limită de vârstă ori vechime în muncă (sau care au obținut dreptul la pensie pentru limită de vârstă ori vechime în muncă) și nu sunt încadrate în câmpul muncii – pe o perioadă de până la 2 ani, care, la expirare, poate fi prelungită de părți în condițiile art. 54, alin. (2) și ale art. 68, alin. (1) și alin. (2), lit. a) din CM al RM.

Considerăm că textul art. 55, lit. f) din CM al RM, impunând o diferență de tratament axată direct pe vârstă, încalcă principiul interzicerii discriminării în sfera muncii, deoarece permite angajatorului să încheie, fără restricții, un contract individual de muncă pe durată determinată cu persoana pensionată, care nu este încadrată în câmpul muncii. Așadar, „angajatorul poate refuza încheierea unui contract individual de muncă pe durată nedeterminată cu o asemenea persoană, care, în acest fel, nu va beneficia de stabilitatea locului de muncă și, în consecință, va fi discriminată în raport cu persoanele care nu au împlinit vârsta respectivă și care, aflându-se într-o situație comparabilă, vor beneficia de un contract individual de muncă pe durată nedeterminată” [1].

Prin urmare, pentru a nu avea un caracter discriminatoriu, prevederile art. 55 lit. f) din CM al RM ar trebui completate, ținându-se cont de „testul de justificare” din art. 6 din Directiva 2000/78, cu criterii obiective, considerate de legiuitor justificate, prin care să răspundă unor obiective legitime de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii și a formării profesionale.

Legislația RM cuprinde reglementări speciale ce țin de asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați în domeniul socioeconomic. Ținând cont de prevederile art. 10 alin. (1) din Legea RM nr. 5/2006 „Cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați” [2], angajatorul cooperează cu angajații și cu reprezentanții sindicatelor pentru instituirea unei ordini interioare care să prevină și să excludă cazurile de discriminare după criteriul de sex în procesul de muncă.

Procedurile necesare asigurării egalității între femei și bărbați la locul de muncă urmează a fi inserate în calitate de obligații ale angajatorului și angajatului în contractele individuale de muncă, în contractele colective de muncă și în convențiile colective. În viziunea legiuitorului, nu se consideră discriminatorii (art. 5, alin. (6) din Legea RM nr. 5/2006):

a) măsurile de asigurare a unor condiții speciale femeii în perioada sarcinii, lăuziei și alăptării;

b) cerințele de calificare pentru activități în care particularitățile de sex constituie un factor determinant datorită specificului condițiilor și modului de desfășurare a activităților respective;

c) anunțurile speciale de angajare a persoanelor de un anumit sex la locurile de muncă în care, datorită naturii sau condițiilor particulare de prestare a muncii prevăzute de lege, particularitățile de sex sunt determinante; d) acțiunile afirmative.

Pentru a asigura egalitatea între femei și bărbați, angajatorul este obligat: să asigure egalitatea de șanse și de tratament tuturor persoanelor la angajare potrivit profesiei, la perfecționare profesională, la promovare în serviciu, fără discriminare după criteriul de sex; să aplice aceleași criterii de evaluare a calității muncii, de sancționare și de concediere; să asigure remunerare egală pentru munci de valoare egală; să întreprindă măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale a femeilor și bărbaților la locul de muncă, precum și a persecutării pentru depunere în organul competent a plângerilor împotriva discriminării (în corespundere cu prevederile art. 2 din Legea RM nr. 5/2006, hărțuirea sexuală a fost definită ca orice formă de comportament fizic, verbal sau nonverbal, de natură sexuală, care lezează demnitatea persoanei ori creează o atmosferă neplăcută, ostilă, degradantă, umilitoare sau insultătoare); să asigure condiții egale pentru femei și bărbați de îmbinare a obligațiilor de serviciu cu cele familiale; să introducă în regulamentul de organizare și funcționare a unității dispoziții pentru interzicerea discriminărilor după criteriul de sex.

În conformitate cu prevederile art. 11, alin. (1) din Legea RM nr. 5/2006, se consideră discriminatorii următoarele acțiuni ale angajatorului: a) plasarea anunțurilor de angajare cu cerințe și criterii ce presupun priorități pentru unul dintre sexe, cu excepția cazurilor când, datorită naturii sau condițiilor particulare de prestare a muncii prevăzute de lege, particularitățile de sex sunt determinante; b) refuzul neîntemeiat de angajare a persoanelor de un anumit sex; c) stabilirea pentru angajați, în funcție de sex, a unui program de lucru mai favorabil, cu excepția cazurilor stipulate de legislație; d) refuzul neîntemeiat de a admite, în cadrul programului de perfecționare profesională, o persoană pe motiv de sex, modificarea ori rezilierea contractului de muncă sau angajarea pe același motiv; e) aplicarea după criteriul de sex a unor condiții diferite de remunerare pentru munci de valoare egală; f) distribuirea diferențiată, după criteriul de sex, a sarcinilor de muncă având ca urmare atribuirea unui statut mai puțin favorabil; g) crearea de impedimente ori condiții adverse persoanei care a depus în organul competent plângere împotriva discriminării după criteriul de sex; h) solicitarea neîntemeiată a informației despre starea civilă a candidaților.

Se consideră refuz neîntemeiat de angajare, de perfecționare, de promovare în serviciu a persoanelor de un anumit sex, în pofda corespunderii lor cerințelor, sub pretextul:

a) necesității prezentării unor documente suplimentare care nu sunt specificate în avizul

ofertei; b) necorespunderii unor criterii elaborate la moment;

c) existenței unor obligații familiale;

d) necorespunderii unor alte condiții ce nu au nimic în comun cu profesionalismul necesar îndeplinirii muncii solicitate.

Luând în considerare sensul dispozițiilor art. 11, alin. (3) din Legea RM nr. 5/2006, sarcina probei în pricinile civile ce țin de discriminare după criteriul de sex în cadrul raporturilor juridice de muncă îi revine angajatorului. Observăm că reglementările naționale invocate mai înainte au fost armonizate cu dispozițiile Directivei 97/80/CE a Consiliului din 15.12.1997 „Privind sarcina probei în cazurile de discriminare pe motive de sex” [3], potrivit cărora statele-membre iau măsurile necesare, în conformitate cu sistemele lor judiciare, pentru ca, în cazurile în care persoanele care se consideră nedreptățite prin nerespectarea principiului egalității de tratament demonstrează, în fața unei instanțe judecătorești sau a altui organ competent, fapte pe baza cărora se poate prezuma existența unei discriminări directe sau indirecte, pârâul să aibă obligația de a demonstra că nu a avut loc o încălcare a principiului egalității de tratament (art. 4). În plus, atragem atenția că Directiva 97/80/CE din 15.12.1997 nu împiedică statele-membre să impună un regim probatoriu mai favorabil reclamantului.

Totodată, se cere relevat că persoana care se consideră discriminată prin faptul că angajatorul a angajat, a promovat sau a acordat unei alte persoane facilități după criteriul de sex ori a comis alte acțiuni discriminatorii, este în drept a solicita prezentarea în scris a motivației deciziei. Angajatorul este obligat să dea răspuns persoanei care se consideră discriminată în decursul a 30 de zile de la data depunerii cererii. În caz contrar, persoana este în drept să inițieze o acțiune conform legislației.

Așadar, legislația în vigoare instituie procedura de soluționare prealabilă a pricinilor privind discriminarea persoanei după criteriul de sex pe calea extrajudiciară. În caz de nerespectare a unei asemenea proceduri, judecătorul va restitui cererea de chemare în judecată în temeiul art. 170, alin. (1), lit. a) din CPC al RM, ca urmare a faptului că persoana care se consideră discriminată nu a respectat procedura de soluționare prealabilă a pricinii pe cale extrajudiciară, prevăzută de Legea RM nr. 5/2006 pentru categoria respectivă de pricină.

Se cere relevat faptul că în cadrul Comunității Europene a fost supusă cercetării și problema discriminărilor pozitive. Din analiza Directivei 76/207/CEE se desprinde concluzia că discriminările pozitive nu sunt admisibile decât pe planul fiziologic, și nu în cel al muncii. Ca regulă, aceste discriminări se instituie în favoarea femeilor în vederea protecției maternității. Această constatare este întemeiată și pe practica judiciară a Curții Europene de Justiție.

Astfel, în cazul Hofmann (nr. 184/83) s-a examinat cererea unui tată de a obține un concediu de 6 luni după nașterea copilului său pentru a-l îngriji în timp ce mama și-a reluat munca [4]. Petiționarul a solicitat recunoașterea legislației germane ce acordă astfel de concedii numai mamei, ca fiind discriminatorie. Curtea Europeană de Justiție a respins cererea în cauză și a menționat că prevederile speciale privind concediul de maternitate (întemeiate pe dispozițiile art. 2 (3) al Directivei 76/207/CEE) răspund la două necesități relativ la protecția femeii: 1) condiția biologică a femeii în timpul și după sarcină și 2) relația particulară dintre mamă și copil în timpul perioadei ce urmează sarcinii și nașterii [5].

Un număr mare de norme și condiții îndreptate contra discriminării în domeniul muncii și relațiilor de muncă se regăsesc în Convențiile Organizației Internaționale a Muncii. Aceste probleme sunt abordate în Convenția OIM nr. 111/1958 „Privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei” [6], Convenția OIM nr. 117/1962 „Privind obiectivele și normele de bază ale politicii sociale” [7], Convenția OIM nr. 100/1951 „Privind egalitatea de remunerare a mâinii de lucru masculină și a mâinii de lucru feminină, pentru o muncă de valoare egală” [8].

BIBLIOGRAFIE

1. Ovidiu Ținca, Comentarii referitoare la discriminarea pe criteriul vârstei în raporturile de muncă. În: „Dreptul” nr. 8/2009, p. 79.
2. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50 din 24.03.2006.
3. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:05:31997L0080:RO:PDF> (accesat la 20 februarie 2011).
4. A se vedea pentru detalieri: Nicolae Voiculescu, Dreptul muncii. Reglementări interne și comunitare, București, Rosetti, 2003, p. 253.
5. Idem.
6. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 593-XIII din 26.09.1995.
7. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 593-XIII din 26.09.1995.
8. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 610-XIV din 01.10.1999.

OPORTUNITATEA – CONDIȚIE DE VALABILITATE A ACTELOR ADMINISTRATIVE

Mihail DIACONU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
judecător, Judecătoria Chișinău /sediul Buiucani

SUMMARY

The article includes a study of opportunity as a condition for the validity of administrative acts. They are analyzed the definitions given to the notion of opportunity (presented in the Russian and Romanian doctrine) and its peculiarities. In particular, it is argued the distinction between opportunity and legality as different legal situations of the validity of administrative acts, based on the competence of the its verification and effects which they produce.

Keywords: administrative act, law, legality, opportunity, validity.

Una dintre condițiile de valabilitate a actului administrativ este *oportunitatea* acestuia (sau, potrivit unor cercetători, conformitatea actului administrativ cu scopul legii sau cu interesul public urmărit de lege [11, p. 191]), moment destul de polemizat în literatura de specialitate.

În ansamblu, problema oportunității se pune cu privire la actele administrative nejurisdicționale, ca, de altfel, în cazul tuturor actelor de putere/autoritate de acest gen, cu excepția legii, despre care se consideră că este întotdeauna oportună atât timp cât se află în vigoare.

În doctrina dreptului administrativ rus, oportunitatea actelor administrative este înțeleasă ca fiind caracterul util al acestora din punctul de vedere al intereselor statului. În acest scop, actele administrative necesită a fi științific fundamentate și formulate corect. Ele trebuie să reflecte destul de exact și clar scopul adoptării/emiterii lor, să conțină informații exacte și verificate. Extrem de important este ca ele să prevadă și mecanismul de transpunere în practică [12, p. 139].

O percepere total diferită însă reliefează doctrina românească și autohtonă. În cadrul acesteia, oportunitatea este considerată ca fiind acea caracteristică a actului juridic care definește o trăsătură specifică a acestuia, numită și *actualitate* [4, p. 72]. Actualitatea unui act juridic exprimă deplina concordanță, în cadrul și în limitele legii, a actului cu sarcinile care revin organelor administrative [6, p. 251], exprimă concordanța dintre drept cu necesitățile în continuă transformare ale societății. În mod contrar, este inoportun acel act care – deși legal prin conținutul prevederilor sale – contravine unor situații concrete și nu corespunde realității în care și pentru care se aplică. Un asemenea act este întotdeauna inactual, deși este legal.

O distincție clară între legalitatea și oportunitatea actelor administrative poate fi atestată la cercetătorul D. Brezoianu. Potrivit acestuia, în afară de a fi legale, actele administrative trebuie să fie și oportune, adică să fie emise în cel mai adecvat moment, din punctul de vedere al eficacității, executarea lor făcându-se cu cele mai potrivite mijloace și cu cele mai reduse cheltuieli, dar obținându-se rezultate maxime. Oportunitatea actelor administrative se apreciază deci în funcție de condițiile concrete de timp și de loc [2, p. 120].

Prin urmare, actele administrative sunt pasibile verificării atât din punctul de vedere al legalității lor cât și al oportunității, încălcarea acestora ducând la nulitatea actului administrativ în cauză [2, p. 120].

Acest fapt ne determină să conchidem că legalitatea și oportunitatea sunt situații juridice

diferite de valabilitate a actelor administrative, care nu trebuie confundate. Astfel, un act administrativ poate fi legal, dar să nu fie oportun. De exemplu, prin schimbarea împrejurărilor se poate ca un act administrativ legal să înceteze a mai fi oportun, deci să apară necesitatea retragerii acestuia. Vom preciza, în acest sens, că dacă, în ceea ce privește legalitatea actelor administrative, aprecierea acestei calități se face prin raportarea actului în cauză la actul juridic având o forță superioară, inclusiv legea, în ceea ce privește aprecierea caracterului oportun, un asemenea criteriu precis de referință lipsește. În acest sens, un act juridic superior poate fi legal și oportun, iar un act inferior, deși emis în baza și cu respectarea unui act superior, poate fi neoportun sau neactual [3, p. 196].

În pofida acestui fapt, pot fi totuși identificate câteva criterii, care stau la baza aprecierii oportunității sau inoportunității unui act administrativ [7, p. 50; 8, p. 240-242]:

- momentul în care este adoptat actul. Un act este considerat prematur când, de exemplu, ca urmare a apariției câtorva cazuri de gripă, s-ar suspenda cursurile din toate instituțiile de învățământ; un act administrativ este tardiv când a fost adoptat după consumarea evenimentului în virtutea căruia trebuia emis;

- locul și condițiile concrete în care trebuie emis actul, raportate la specificitatea unei anumite comunități pentru care actul administrativ ar produce efecte;

- mijloacele pe care le implică luarea măsurilor respective care vor fi aplicate ținând cont de satisfacerea intereselor;

- conformitatea cu scopul legii, durata, calitatea vieții și interesul public.

Astfel, când o anumită activitate poate fi realizată cu un efort material și uman mai redus, înfăptuirea sa cu cheltuieli și efort mai mare este inoportună.

Prin urmare, dacă legalitatea evocă faptul că actul administrativ corespunde literei legii, oportunitatea reprezintă conformitatea actului administrativ în mod prioritar cu spiritul legii [3, p. 196].

În general, faptul că legalitatea și oportunitatea sunt cauze de valabilitate diferite se poate argumenta și prin aceea că instanțele judecătorești controlează actele administrative numai sub aspectul legalității lor, în timp ce organele administrației publice le controlează și sub aspectul oportunității [9, p. 96-97]. Cu toate acestea, însă unii cercetători (A. Iorgovan, V. Vedinaș) susțin că judecătorul de contencios administrativ, investit cu verificarea legalității unui act administrativ, are competența de a se pronunța atât asupra aspectelor de legalitate cât și asupra celor de oportunitate.

Totodată, și efectele juridice sunt diferite. Astfel, în caz de ilegalitate, efectele juridice încetează retroactiv, chiar din momentul emiterii actului administrativ ilegal, în timp ce, în caz de neoportunitate, efectele juridice încetează să se mai producă, dar numai pentru viitor, adică din momentul în care actele administrative în cauză nu mai sunt oportune, ca urmare a schimbării împrejurărilor, păstrându-se însă efectele juridice produse anterior.

Așadar, trebuie făcută o distincție între legalitatea și oportunitatea actelor administrative, ambele constituind condiții diferite, distincte de valabilitate a acestor acte. Absența oportunității nu este o cauză de ilegalitate, ci de nevalabilitate. Evident, atât în caz de ilegalitate, cât și de neoportunitate, efectul este nulitatea actului respectiv, dar din motive cu totul diferite [2, p. 120-121].

Vom preciza în context că problema oportunității actelor administrative este strâns legată de dreptul de apreciere (puterea discreționară) al organelor administrației de stat care reprezintă o facultate recunoscută de lege a acestor subiecți de drept în alegerea soluțiilor celor mai adecvate pentru aplicarea eficientă a legii.

Potrivit lui A. Balogh, oportunitatea se poate defini ca un element strâns legat de dreptul de apreciere al organelor administrative, în cursul organizării și executării legii, prin care se

asigură realizarea sarcinilor și a atribuțiilor lor legale în termen optim, cu cheltuieli minime și în conformitate cu mijloacele care corespund cel mai bine scopului legii [1, p. 58].

Oportunitatea fiind o consecință a dreptului de apreciere al administrației publice pentru realizarea scopului legii, nesocotirea acestuia transformă dreptul de apreciere în exces de putere, astfel că nu mai putem vorbi de oportunitate, ci de ilegalitatea actului emis în astfel de condiții [10, p. 53].

În viziunea lui R. I. Gheorghiu, oportunitatea este o condiție de fapt necesară pentru valabilitatea actului administrativ, care se exprimă prin concordanța dintre sarcina administrației de a asigura interesul public (scopul actului) și conținutul actului (motiv). Oportunitatea, sub aspectul legalității, presupune conformarea actului față de scopul legii, sub aspect temporal față de cerințele momentului, iar sub aspect formal, față de procedură [5, p. 127].

Scopul legii este un rezultat pe care vrea să-l atingă reglementarea legală. Pornind de la necesitatea ca actul administrativ să derive din lege, el trebuie emis tocmai în vederea executării sale și nu poate urmări alt scop decât cel urmărit de lege, în caz contrar, actul va deveni ilegal. Scopul actului, contrar scopului legii, atrage nulitatea actului administrativ, iar dacă existența acestui scop ilegal apare și ca o încălcare abuzivă a atribuțiilor de serviciu, putem fi în prezența unei abateri disciplinare contravenționale sau infracționale, care atrage sancționarea funcționarului vinovat.

Conformitatea cu scopul legii vizează concordanța actului administrativ cu rezultatul urmărit de norma juridică care reglementează, de principiu, domeniul de relații sociale ce necesită noi reglementări de nivel local sau cu principiile generale ale dreptului, când în domeniul respectiv nu există o reglementare primară [10, p. 52].

În fine, depășirea scopului legii sau, altfel spus, excesul de putere atrage nulitatea actului respectiv care poate fi constatată de instanța de contencios administrativ. Dimpotrivă, aprecierea oportunității actelor administrative nu este de competența justiției care poate examina actul administrativ numai sub aspectul legalității lui, inclusiv pentru conformarea acestuia scopului legii.

BIBLIOGRAFIE

1. Balogh A. *Oportunitatea actelor de drept administrativ*. În: „Revista Română de Drept”, 1970, nr. 2.
2. Brezoianu D. *Drept administrativ (p. g.)*. București: Editura Universității „Titu Maiorescu”, 2003.
3. Diaconu M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*: Monografie. Chișinău: S.n., 2013 (Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”).
4. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959.
5. Gheorghiu R. I. *Drept administrativ*. București: Editura Economică, 2005.
6. Ionescu R. *Drept administrativ*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970.
7. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a III-a. București: All Beck, 2002.
8. Iovănaș I. *Drept administrativ*. Vol II. Arad: Servo Sat, 1997.
9. Tatarov S. *Controlul administrativ exercitat de executivul central asupra activității autorităților administrației publice locale în Republica Moldova*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2005.
10. Trăilescu A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002.
11. Trăilescu A. *Drept administrativ*. Ediția a III-a. București: C. H. Beck, 2008.
12. Овсянко Д. М. *Административное право*. Учебное пособие. Изд. 3-е. Москва: Юрист, 2002.

AUDITUL PERFORMANȚEI – ELEMENT IMPORTANT AL AUDITULUI PUBLIC EXTERN

Irina IACUB,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

SUMMARY

The article includes a study on performance audit as an important element of external public audit. There are analyzed several important issues, such as: the evolution of performance audit, the essence and definition of performance audit, its objectives and characteristics. A distinct emphasis is placed on the distinction between performance audit and regularity audit.

Keywords: public audit, external public audit, performance audit, regularity audit, efficiency, effectiveness, economy, court of accounts.

Evoluția auditului performanței. În ultimele decenii, în Europa Occidentală s-a cristalizat o nouă teorie cu privire la controlul financiar public cu denumirea de control financiar al performanței sau al rezultatelor, care a și fost pusă, aproape instantaneu, în aplicare în țările puternic industrializate, datorită avantajelor incontestabile pe care le prezintă vis-à-vis de controlul financiar clasic (al legalității). Acest control financiar de eficacitate este cunoscut în doctrină cu denumirea de **audit**, prin intermediul căruia statul poate să-și protejeze resursele publice (materiale, financiare și umane) puse la dispoziția structurilor guvernamentale de către societate.

Pentru prima dată conceptul de *control financiar al performanței sau al rezultatelor*, de competența instituției supreme de control financiar, apare în anii 1960-70, când parlamentarii din statele puternic industrializate au simțit nevoia de a cunoaște rezultatele controlului financiar exercitat de instituția curții de conturi, și anume dacă activitățile guvernamentale asigură eficiența utilizării fondurilor publice pentru a putea lua măsurile de corecție, în situațiile în care aceste măsuri se impuneau. Din aceste considerente, majoritatea instituțiilor supreme de control financiar ale statelor Europei de Vest a direcționat controlul spre economicitate și eficiență, așa încât centrul de greutate a fost mutat de la controlul financiar de legalitate spre controlul financiar al rezultatelor (potrivit Standardelor INTOSAI [17]: *audit al legalității (sau de regularitate)* și, respectiv, *audit al performanței (sau al rezultatelor)*).

Așadar, tendința controlului financiar în statele dezvoltate economic este să deplaseze analiza controlului de la procese la rezultatele acestora, ceea ce evidențiază activitatea de audit financiar și, totodată, nevoia de a defini mai bine obiectivele prioritare incluse în programele guvernamentale, precum și posibilitatea politicianilor, având la bază rezultatele controlului performanței, să răspundă cu promptitudine la anumite situații de criză apărute la nivel național [2, p. 707].

Potrivit specialiștilor, reformele de audit din sectorul public au parcurs trei etape [15, p. 86-87]:

- prima este cea a auditului financiar și legalist, în care interesul de bază al auditorului ținea de legalitatea și corectitudinea procedurală;
- în cea de-a doua apar deja investigațiile referitoare la anumite probleme legate de performanță;

- a treia etapă se caracterizează prin dezvoltarea unui audit complet al performanței ca activitate distinctă, de obicei, cu o unitate sau secțiune separată a instituției supreme de control financiar specializată în auditul performanței.

Dezvoltarea auditului performanței în ultimii 25 de ani a fost semnificativă, dar în unele țări a ajuns mult mai departe în comparație cu altele. Bunăoară, auditul performanței este complet definitivat, cu propriile sale proceduri și personal, în Australia, Canada, Finlanda, Olanda, Noua Zeelandă, Suedia, Marea Britanie, Statele Unite etc. În unele țări, instituțiile supreme de audit (în continuare - ISA) au mers mai departe și au stabilit grupuri care se concentrează îndeosebi asupra evaluării (Noua Zeelandă, Statele Unite). În alte țări, ISA au manifestat un interes activ pentru evaluare și au preluat tehnicile și conceptele respective, dar nu au creat unități aparte pentru evaluarea propriu-zisă (de exemplu, Suedia, Marea Britanie etc.). Totuși, în unele țări, auditul performanței nu este la fel de bine dezvoltat și clar definit. În Franța, de exemplu, nu există nicio îndoială că magistrații Curții de Conturi pot analiza aspecte de performanță și adeseori o fac, dar funcția auditului performanței nu a fost separată de formele mai tradiționale, legaliste de audit. În Germania, principalul accent al Curții de Conturi a fost pus pe legalitate și auditul financiar, deși unele elemente de performanță sunt luate în calcul. Aceleași lucruri se atestă și la Curtea de Conturi Europeană, care are o competență definită pentru auditul performanței, dar care, în practică, pare să-și folosească majoritatea resurselor de personal în identificarea fraudei și în trimiterea, începând cu anul 1994, a unui raport anual de asigurări către Parlamentul European [15, p. 87].

Prin urmare, putem conchide că reglementarea concretă a auditului performanței diferă de la o țară la alta, dar implementarea acestei activități, după cum apreciază și unii autori [12, p. 18], „constituie o cerință și, totodată, o garanție pentru creșterea calității controalelor” efectuate de autoritatea supremă de control financiar.

Definirea și esența auditului performanței. În ceea ce privește reglementările internaționale actuale în domeniul auditului performanței, mai semnificative sunt considerate a fi următoarele: *Standardele de Audit* elaborate de INTOSAI (1992) [17]; *Liniile directoare europene de aplicare a Standardelor de Audit* INTOSAI (1998) [11], elaborate de Curtea de Conturi a Uniunii Europene, document ce trebuie privit ca Ghid de implementare a Standardelor INTOSAI și *Standardele de audit* elaborate de Oficiul General al Contabilităților Publice din SUA [16].

Potrivit INTOSAI, *auditul performanței* este un audit al economicității, eficienței și eficacității cu care entitatea auditată își utilizează resursele în îndeplinirea responsabilităților pe care le are.

În conformitate cu terminologia emisă de secretariatul Congresului al XIV-lea INTOSAI (1992), *auditul performanței* este sinonim cu controlul valoare pentru bani, cu controlul managementului financiar sănătos sau, pur și simplu, cu controlul managementului, terminologii care sunt utilizate în diferite țări (de exemplu, Oficiul Național de Audit al Marii Britanii a definit conceptul de audit al performanței prin sintagma „valoare pentru bani” (value for money) [13, p. 534]). Astfel, *auditul performanței* analizează dacă banii publici au fost bine cheltuiți, examinându-se, în principal, măsurile întreprinse de entitățile auditate cu privire la respectarea principiilor economicității, eficienței și eficacității, de asemenea, auditul performanței poate implica examinarea directă a performanței realizate [4, p. 108].

În lucrările de specialitate [18, p. 66], *auditul performanței* este definit drept o activitate de control, realizată prin metode speciale care, pe de o parte, evaluează economicitatea, raționalitatea și eficiența cheltuirii resurselor financiare publice și utilizării patrimoniului public, iar pe de altă parte, analizează legalitatea și regularitatea executării acestor activități. Auditul performanței se desfășoară, de regulă, în bază de standarde, reguli, proceduri, caracterul și conținutul cărora este stabilit de instituția supremă de audit, conform competenței prevăzute

de lege. Drept rezultat, se prezintă a fi concluzia despre calitatea executării de către entități a funcției de gestionare a resurselor materiale și financiare publice cu care au fost investite.

Metodica efectuării auditului performanței utilizării resurselor publice, elaborată și aprobată de Curtea de Conturi a Federației Ruse (proces-verbal nr. 13 (383) din 23 aprilie 2004), definește auditul performanței ca reprezentând controlul activității organelor de stat și a ordonatorilor de buget, exercitat în scopul determinării eficacității utilizării de către aceștia a resurselor publice (de stat) primite pentru îndeplinirea sarcinilor și atribuțiilor funcționale.

În același timp, potrivit *Ghidului Auditului Performanței* elaborat de Curtea de Conturi a României [1, p. 3], „*auditul performanței* constituie o evaluare sau o examinare independentă a măsurii în care o activitate, un program sau o instituție funcționează în mod eficient și eficace, cu respectarea economicității. Scopul auditului performanței este acela de a oferi informații relevante în ceea ce privește maniera de implementare și consecințele activităților publice”.

Referitor la definirea legală a *auditului performanței* (întâlnit în teorie și cu denumirea de *audit al eficienței*), menționăm că legislația Republicii Moldova definește acest concept prin prisma criteriilor ce trebuie urmărite în realizarea unui studiu de audit.

Este de precizat în acest context că, în timp, conceptul a cunoscut diferite definiții. Bunăoară, în art. 2 din *Legea cu privire la Curtea de Conturi* (din 1994 [9] abrogată în anul 2008), *auditul performanței* este definit drept „o evaluare sau examinare independentă a măsurii în care o activitate, un program sau o instituție funcționează în mod eficient și eficace, cu respectarea economicității”.

La rândul său, următoarea Lege-cadru în domeniu (*Legea Curții de Conturi* din 2008 [8]), a definit conceptul în art. 3, potrivit căruia „*audit al performanței* – evaluarea independentă a activității entității auditate și/sau a unui program pe baza principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate”.

Ultimele inovații legislative în domeniu – *Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova* adoptată la finele anului trecut (prin care s-a abrogat Legea-cadru din 2008 [10]) definește în art. 3 *auditul performanței* ca „activitate de evaluare independentă, obiectivă și de încredere a modului în care entitatea auditată respectă principiile economicității, eficienței și eficacității”.

Dincolo de această varietate de formulări, trebuie să recunoaștem că în esență *auditul de performanță* rămâne a fi o activitate prin care se urmărește verificarea modului de respectare a principiilor economicității, eficienței și eficacității.

În general, *auditul performanței* încearcă să răspundă la două întrebări de bază, și anume [1, p. 5]: *S-a lucrat în mod corect?* și *S-a făcut ceea ce trebuia?* În primul caz, auditorul urmărește să cunoască dacă executivul a respectat reglementările și cerințele strategiei stabilite sau operează în concordanță cu „buna practică” în domeniu. Sfera de examinare a auditorilor se extinde dacă se continuă cu a doua întrebare, care se referă la eficacitatea sau impactul activităților desfășurate de entitate în vederea realizării obiectivelor societății.

Potrivit prevederilor art. 40 din *Standardele INTOSAI*, auditul performanței este [17]:

- *auditul economicității* activităților administrative în raport cu principiile și practicile unui management performant;
- *auditul eficienței* utilizării resurselor umane, financiare și a altor resurse;
- *auditul eficacității* performanței referitoare la îndeplinirea obiectivelor entității auditate și auditul impactului efectiv al activității entității în comparație cu impactul planificat al acesteia.

Astfel, în activitatea practică de realizare a auditului performanței se utilizează definițiile celor „3 E” [1, p. 13], recunoscute pe plan internațional, după cum urmează:

- *economicitatea* reprezintă măsura în care se asigură minimalizarea costului resurselor

utilizate într-o activitate, în același timp, menținându-se atingerea calitativă a obiectivelor stabilite. În efectuarea auditului performanței, o problemă centrală este aceea dacă resursele au fost alocate, administrate și utilizate cu economicitate. Întrebarea ce apare se referă la mijloacele alese, respectiv, dacă acestea reprezintă modul cel mai economic de utilizare a resurselor alocate;

- *eficiența* reprezintă raportul dintre rezultatele obținute și resursele utilizate. O activitate eficientă maximizează rezultatele obținute. De aceea, problema principală este utilizarea optimă a resurselor sau, cu alte cuvinte, dacă rezultatele activității desfășurate, care corespund din punct de vedere cantitativ și calitativ așteptărilor noastre, ar fi putut fi obținute cu resurse mai puține.

- *eficacitatea* constă în gradul de îndeplinire a obiectivelor declarate ale unei activități și relația dintre impactul dorit și impactul efectiv realizat. Eficacitatea poate fi exprimată ca raport între rezultatele obținute pentru o activitate dată și rezultatele programate. Auditul eficacității urmărește măsura în care acțiunile întreprinse de entitatea auditată au contribuit la atingerea obiectivelor. În consecință, examinările privind eficacitatea trebuie să arate dacă obiectivele de politică managerială au fost atinse și dacă rezultatele care au fost obținute, pot fi atribuite politicilor manageriale.

La nivelul noii legi-cadru în domeniu, conceptele în discuție sunt definite/clarificate (în art. 2) după cum urmează [10]:

- *economicitate* – minimalizare a costului resurselor alocate pentru atingerea rezultatelor unei activități, cu menținerea calității acesteia;

- *eficacitate* – grad de realizare a obiectivelor stabilite și de atingere a rezultatelor planificate;

- *eficiență* – raport dintre rezultatele activității și resursele utilizate pentru obținerea acestora.

Totodată, este de menționat că un audit al performanței poate fi un audit al economicității, eficienței și eficacității, o combinație a două dintre acestea sau poate fi un audit complet ce înglobează toate cele trei componente. În practică, pot exista situații când auditul financiar poate include elemente de auditare a performanței unor acțiuni și programe sau chiar a întregii activități a instituției publice. În asemenea cazuri determinarea auditului va depinde de scopul principal al acestuia [4, p. 109].

În aceeași ordine de idei, sunt importante elementele auditului performanței stabilite de *Metodica efectuării auditului performanței* a Curții de Conturi a Federației Ruse, potrivit căreia auditul respectiv include verificarea:

- economicității utilizării resurselor publice cheltuite pentru atingerea anumitor rezultate concrete;

- productivității utilizării resurselor umane, materiale și financiare, precum și a utilizării sistemelor și tehnologiilor informaționale;

- rezultativității activității, adică realizarea sarcinilor prestabilite și obținerea de rezultate concrete în raport cu indicatorii planificați, luându-se în considerație resursele alocate.

Dincolo de aceste momente, e deosebit de important ca auditul performanței să fie întotdeauna orientat în așa mod încât, în baza rezultatelor obținute, să poată fi posibilă formularea de concluzii și recomandări concrete referitoare la eficacitatea utilizării resurselor publice de către entitățile controlate [4, p. 110].

Obiectivele auditului de performanță. În conformitate cu *Standardele INTOSAI*, obiectivele auditului performanței, de regulă, sunt definite prin lege, dar pot constitui și obiectul deciziilor interne luate în cadrul instituției supreme de audit (SAI). În general, acestea pot fi prezentate după cum urmează:

- examinarea și evaluarea modului în care entitățile ce utilizează fonduri publice respectă în activitatea lor principiile economicității, eficienței și eficacității;
- furnizarea către Parlament de informații și recomandări independente și imparțiale, rezultate din auditul efectuat la entitățile care au utilizat fonduri publice;
- sprijinirea entităților auditate prin recomandări cu privire la căile și mijloacele de îmbunătățire a performanței cheltuirii banului public.

Obiectivul principal al auditului performanței este acela de a adăuga valoare și credibilitate opiniei exprimate în rapoartele de audit. Pentru realizarea acestui obiectiv este necesar ca procesul de auditare să se desfășoare în condiții de independență totală și cu respectarea următoarelor principii: existența unui mandat bine definit; libertatea de selecție a domeniilor ce urmează a fi auditate; caracterul ex-post al auditului performanței etc. [14, p. 19]. De asemenea, e necesar ca, pe lângă principiile generale, să fie respectate și principiile specifice ce ghidează activitatea auditorilor, și anume: responsabilitatea; integritatea; obiectivitatea și independența; competența; rigurozitatea și perseverența.

În raport cu aceste momente, noua lege-cadru în domeniu prevede (în art. 5, alin. (1) că misiunea Curții de Conturi a Republicii Moldova constă în [10]:

- a) evaluarea legalității, regularității, conformității, economicității, eficienței, eficacității gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public;
- b) promovarea standardelor, recunoscute internațional, privind transparența și responsabilitatea în domeniul managementului finanțelor publice;
- c) asigurarea transparenței prin informarea autorităților publice responsabile și publicului larg despre planurile sale strategice și anuale, despre constatările și recomandările sale.

Prezintă importanță și faptul că activitatea Curții de Conturi se bazează pe următoarele principii:

- a) independență – desfășurarea activității independent de Guvern, de alte organizații publice, de alte persoane juridice de drept public sau privat și de persoane fizice;
- b) legalitate – respectarea Constituției Republicii Moldova, a legislației naționale și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;
- c) obiectivitate – desfășurarea activității de audit cu imparțialitate, în baza unui raționament profesional adecvat;
- d) profesionalism – desfășurarea activității cu integritate și respect, competent și în interesul public;
- e) responsabilitate – manifestarea responsabilității față de Parlament și societate;
- f) transparență – desfășurarea activității în mod transparent și deschis.

Caracteristicile auditului de performanță. Comparând caracteristicile *auditului performanței* cu cele ale *auditului financiar/de regularitate* (dezvoltate cu ocazia unor alte demersuri științifice [7, p. 11-14; 6, p. 197-206; 5, p. 55-61; 3, p. 245-248; 4, p. 37-49]), rezultă o serie de deosebiri și asemănări, care pot fi sintetizate în funcție de: standardele de audit; subiecții auditați; criteriile de evaluare; natura probelor de audit.

Pentru început, e necesar a menționa că, potrivit *Ghidului de implementare a Standardelor INTOSAI* [17], exercitarea *auditului de regularitate* urmărește dacă operațiunile financiar-bugetare sunt conforme cu prescripțiile legale, adică cuprinde evaluarea respectării legilor, regulilor și principiilor în domeniul utilizării fondurilor publice, precum și atestarea corectitudinii declarațiilor (dărilor de seamă) financiare, stabilind dacă acestea sunt conforme cu standardele contabile de raportare financiară.

În general, standardele internaționale de audit care reglementează activitatea auditului financiar se aplică și în cazul auditului performanței. Astfel, există *prevederi comune*

referitoare la: planificarea auditului; probele de audit; abordarea auditului; documentarea; asigurarea calității. Există însă și *deosebiri*, care se referă la: faza de raportare; aplicarea procedurilor și metodelor de obținere a probelor de audit etc. [14, p. 20].

O delimitare globală a celor două tipuri de controale este făcută chiar prin standardele INTOSAI, care prevăd: „Spre deosebire de controlul de regularitate, care răspunde unor solicitări specifice și al cărui conținut este mai mult sau mai puțin previzibil, natura auditului performanței este diferită, acesta fiind mai deschis spre judecăți și interpretări și poate fi efectuat asupra mai multor ani, nu numai asupra unui exercițiu bugetar”. În consecință, rapoartele rezultate din auditul performanței sunt variate și comportă mai multe judecăți.

Ghidul de implementare a Standardelor INTOSAI dezvoltă domeniile în care se deosebesc cele două tipuri de control, acestea referindu-se, în principal, la următoarele:

- subiecții supuși controlului în auditul de regularitate sunt, în general, definiți prin lege, SAI urmând să se pronunțe asupra legalității conturilor anuale de execuție bugetară sau asupra unor declarații financiare ale acestora. Alegerea subiecților în cadrul auditului de regularitate este mai simplă decât selectarea acestora în cazul auditului performanței, când SAI trebuie să acorde atenție deosebită criteriilor utilizate în alegere. De asemenea, spre deosebire de auditul financiar, în auditul performanței selectarea subiecților (un program, o activitate, o entitate etc.) constituie un atribut al Curții de Conturi;

- pentru auditul performanței, în contrast cu cel de regularitate, este necesară efectuarea unor studii preliminare, detaliate, înainte de definitivarea programului de control, ca urmare a gradului său mai mare de libertate în alegerea subiecților, a domeniilor și a unei mai mari deschideri spre judecăți și interpretări;

- referitor la criteriile de evaluare, în auditul de regularitate se examinează dacă operațiunile sunt corecte sau incorecte, legale sau ilegale, după cum le definește legea. Aceste criterii tind să fie relativ închise și, de obicei, definite chiar prin legislația ce guvernează entitatea controlată. În auditul performanței criteriile de evaluare a rezultatelor guvernamentale pot fi diferite de la caz la caz, în funcție de specificul entității sau al programelor auditate, de obiectivitate și scopul auditării.

Problema în discuție este abordată și în literatura de specialitate, unde se atrage atenția asupra faptului că, în timp ce auditul financiar respectă standardele relativ fixe, auditul performanței este mai flexibil în selectarea programelor, activităților și entităților ce vor fi supuse auditului, a procedurilor, a metodelor de audit și a formulării concluziilor și recomandărilor [1, p. 27].

În cazul auditului financiar auditorii sunt preocupați să obțină probe concludive (da/nu, corect/greșit, adevărat/fals, legal/ilegal), în timp ce în auditul performanței aceștia operează în mod obișnuit cu probe persuasive („puncte de susținere” pentru concluzii). În acest sens, auditorii selectează metodologiile de auditare cele mai adecvate pentru a obține astfel de probe. Întotdeauna ei trebuie să urmărească obținerea probelor de audit din surse diferite, care să conducă la aceeași concluzie. Aceasta face ca raportul de audit al performanței să fie cât mai convingător.

Potrivit *Recomandărilor privind aplicarea în practică a standardelor de audit ale Curții de Conturi a RM* (din 23.02.2007), principalele asemănări dintre auditul financiar și cel al performanței constau în faptul că: auditorii au același mandat de efectuare a auditului; aceleași obligații față de entitatea controlată; și utilizează metode și tehnici similare de colectare a datelor. Deosebirile dintre formele auditului public schematic pot fi prezentate în felul următor:

AUDITUL PUBLIC	
<i>Auditul financiar</i>	<i>Auditul performanței</i>
- evaluează sistemul contabil și rapoartele financiare;	- evaluează politicile manageriale și programele specifice cuprinse în programele de guvernare;
- aplică standarde specifice și criterii unice pentru fiecare audit;	- formulează diverse probleme, cercetează, analizează și caută explicații la acestea;
- conlucrare cu contabilii asupra corectitudinii conturilor și operațiunilor financiare;	- conlucrare cu specialiștii: ingineri, medici, experți etc. asupra problemelor abordate;
- raportează opinia de audit conform standardelor stabilite. Se publică în mod regulat.	- structura rapoartelor este variată și conține concluzii și recomandări la acțiunile ce trebuie întreprinse.

În concluzie, considerăm necesar a sublinia că, în prezent, *auditul de performanță* a devenit, practic, echivalent auditului de regularitate ca valoare și necesitate într-o societate democratică, bazată pe principiile statului de drept. Cu toate acestea, pentru a-și consolida rolul de instrument efectiv de sporire a eficienței și eficacității utilizării resurselor publice este important ca mecanismul realizării sale să fie bazat în exclusivitate pe normele ce-i impun independența, obiectivitatea și deplina încredere din partea autorităților și a societății.

BIBLIOGRAFIE

1. *Auditul Performanței. Ghid elaborat de Curtea de Conturi a României*. București: 2003, 102 p.
2. Iacub I. *Auditul de performanță în cadrul Curții de Conturi a Republicii Moldova*. În: Probleme actuale ale științelor socioumane în condițiile integrării europene. Materiale ale conferinței științifico-practice internaționale din 28.01.06. Chișinău, 2006.
3. Iacub I. *Controlul financiar public: concept, importanță și competențe*. În: Teoria și practica administrării publice, materialele conferinței științifico-practice internaționale din 20 mai 2016 (Chișinău). Chișinău: 2016, p. 245-248.
4. Iacub I. *Locul și rolul Curții de Conturi în cadrul sistemului organelor de stat*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007, 156 p.
5. Iacub I. *Rolul instituției supreme de audit în cadrul statului și natura juridică a controlului exercitat de aceasta*. În: Интеграция Молдовы и Украины в Европейский Союз: правовой аспект, международная научно-практическая конференция, г. Кишинев, 6-7 ноября 2015, or. Chișinău: 2015, p. 55-61.
6. Iacub I., Cioban N. *Auditul public: concept, esență și tipologie*. În: Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, materialele conferinței științifice internaționale (3 mai 2011, Chișinău). Chișinău: S.n., 2011 (F. E.-P. „Tipografia Centrală”), p. 197-206.
7. Iacub I., Costachi Gh. *Auditul public – o nouă formă a controlului financiar de stat*. În: „Revista Națională de Drept”, 2007, nr. 6, p. 11-14.
8. *Legea Curții de Conturi*, nr. 261-XVI din 05.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 237-240 din 31.12.2008.

9. *Legea privind Curtea de Conturi*, nr. 312-XIII din 08.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7/77 din 02.02.1995.
10. *Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova*, nr. 260-XVI din 07.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-6 din 05.01.2018.
11. *Liniile directoare europene de aplicare a Standardelor de Audit INTOSAI (1998)*, elaborate de Curtea de Conturi a Uniunii Europene, denumite „*Ghid de implementare a Standardelor INTOSAI*”.
12. Mitroi F. *Auditul de performanță*. București: Editura Adevărul, 1999, 135 p.
13. Moisescu F. (coordonator) *Administrație publică – gestiunea resurselor și audit*. Chișinău: VALINEX, 2004, 631 p.
14. Morozniuc I. *Auditul (controlul) de performanță*. Chișinău, 2003, 96 p.
15. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Reforma managementului public. Analiză comparată (traducere din engleză de D. Stanciu)*. Chișinău: Editura Epigraf, 2004, 336 p.
16. *Standardele de audit* elaborate de Oficiul General al Contabilităților Publice din SUA. În: <https://www.gao.gov/assets/80/76643.pdf>
17. *Standardele de Audit INTOSAI*, publicate de Comitetul de Standarde de Audit la al XIV-lea Congres INTOSAI, desfășurat în 1992 la Washington (SUA), cu amendamentele aduse la cel de al XV-lea Congres INTOSAI, desfășurat în 1995 la Cairo (Egipt).
18. Мешалкина Р. Е. Аудит эффективности – объективная необходимость. В: „Финансы”, №2, 2005, p. 65-68.

REFLECȚII PRIVIND ACTELE DE STARE CIVILĂ ÎN MATERIA ÎNREGISTRĂRII FAPTELOR JURIDICE

Ludmila ȚARANU,
doctor în drept,

Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova

SUMMARY

This study consists in the fact that it represents a research of the activity of civil registry offices in determination of the legal nature and legal features of individual's identification attributes. The performed study confers a special importance on this institution being treated under different aspects: both as attributes (features) and as records (civil status acts) of natural person's individualization, by their entering in the civil status acts by civil registry offices.

Keywords: *natural person, identification attributes, civil registry offices, surname, given name.*

Începând cu perioadele timpurii, în statele creștine, atribuția de a înregistra acte de stare civilă o avea biserica. Inițierea înscrierii numelor persoanelor botezate se datează în secolul al III-lea. Înscrierea oamenilor decedați, al căror nume erau trecute în pomelnicele de la mănăstiri, precum și întocmirea actelor oficiale cu ocazia celebrării căsătoriilor deveniseră un obicei la romani [1].

Din secolul al XVI-lea, înregistrările de stare civilă, aflate în atribuția instituției ecleziastice, încep să fie supuse controlului din partea puterii de stat, mai întâi în Anglia (1538) și Franța (1539), fenomen care, în secolul al XVII-lea, capătă o largă răspândire. În ultimă instanță, această tendință a determinat transmiterea deplină, într-un șir de țări din Europa Occidentală, a registrelor de stare civilă în subordinea autorității laice. Prima țară care a introdus înregistrarea laică a actelor de stare civilă a fost Franța (1781), apoi Olanda, Belgia, România (1864), Italia (1865), Elveția (1874), Germania (1875), Ungaria (1894), iar cu unele particularități (fiind păstrată oficierea obligatorie a căsătoriei religioase) – în Grecia (1856) și Spania (1870) [2].

Se consideră că până în secolul al XVI-lea, atât în Principatul Moldovei, cât și în Țara Românească starea civilă a persoanelor nu a făcut obiectul niciunei înregistrări laice sau religioase. Și aceasta, din cauză că dreptul vechi nu conținea dispoziții referitoare la întocmirea actelor de stare civilă. În această situație, dovada nașterilor, a căsătoriilor și a deceselor se făcea prin mărturie și prezumții. Astfel, atunci când trebuia cunoscută vârsta unui copil, acest lucru se afla prin depozitiile unite ale nașilor și ale preotului care l-a botezat. Dacă cineva contesta starea civilă stabilită prin mijloacele de mai sus, aceasta se putea dovedi cu martori și acte de familie. Martorii erau preferați dintre rudele și prietenii care se bucurau de bună reputație și care puteau atesta nașterea, căsătoria sau moartea persoanei în cauză, fără a exista vreo sancțiune în cazul unei declarații nesincere. Mai târziu, o oarecare evidență era ținută prin grija preoților, pentru evenimente legate de anumite ceremonii religioase [3]. Succesiv, preoții încep să înregistreze botezurile, cununile și înmormântările, acestea fiind legate de ceremoniile religioase care se făceau cu ocazia nașterii, căsătoriei sau decesului.

În ceea ce privește literatura de domeniu, o tratare a originii stării civile o regăsim în lucrarea *Persoana fizică*, elaborată de S. Culda, în care autorul subliniază că în sistemul de drept românesc, înainte de Regulamentele organice, nu au existat nici acte și nici ofțeri de stare

civilă. Din anul 1832, Regulamentul organic înființează actele stării civile și acordă preoților competența păstrării lor, situație care se va schimba după intrarea în vigoare a Codului civil român. Preoții aveau obligația să trimită la finele fiecărui an registrele de stare civilă, care se țineau în două exemplare, la protoierie, care apoi le trimitea: în Muntenia - la tribunalele județene, iar în Moldova - la isprăvnicie, unde rămânea un exemplar. Cel de al doilea exemplar se restituia preotului pentru a-l păstra la Biserica parohială în Moldova, iar în Muntenia - la judecătoria de împăciuire [4, p. 101-102].

Cercetările la acest subiect subliniază că actele de stare civilă sunt înscrisuri autentice, întocmite în registrele de stare civilă, de către funcționarul de stare civilă, cuprind elementele stării civile ale persoanei și fac dovada acesteia. Autorii M. Mureșan și S. Fildan au în vedere prin această expresie că noțiunea de „act” este utilizată în sens de mijloc de probă (*instrumentum*), și nu de manifestare de voință (*negotium*) din care apare drept consecință starea civilă, alături de faptele de stare civilă (de exemplu, nașterea, decesul) [5, p. 87].

Conceptul de „act” este unul abstract și general. Astfel, în sens juridic are două înțelesuri: primul de operațiune juridică, dar în acest sens se utilizează și formula *negotium juris* sau, mai simplu, *negotium*. În sensul al doilea prin „act” se înțelege înscrisul constatator al manifestării de voință, suportul material care consemnează sau redă operațiunea juridică. Acestei abordări a lexemului de „act” îi atribuim și expresia *instrumentum probationes* sau doar *instrumentum*. Drept *instrumentum probationes* ne servesc înscrisurile oficiale, special tipărite și completate, având denumirile: act de naștere, act de căsătorie, act de deces; certificat de naștere, certificat de căsătorie, certificat de deces și duplicatele certificatelor de stare civilă eliberate în temeiul actelor enumerate mai sus [6, p. 264].

Prin sintagma „stare civilă” înțelegem toate elementele care contribuie la determinarea personalității juridice a omului. Aceste elemente sunt complexe, căci în afară de naționalitate și de filiație, există numeroase împrejurări, care modifică personalitatea juridică. Rolul actelor de stare civilă este de a constata toate aceste împrejurări și fapte, care au o importanță considerabilă nu numai cu privire la individul însuși, dar și față de terți, precum și, în general, față de mediul social în care trăiește. Legea impune ca fixarea tuturor evenimentelor de natură să modifice starea civilă să fie făcută prin acte autentice, trecute în registre anumite [7, p. 104], iar „acțiunea de a înregistra” este definită prin a înscrie în registru un act, un document; a consemna un fapt, un eveniment [8, p. 899].

Raportat la etapa actuală, potrivit prevederilor art. 3, alin. (3) din Legea Republicii Moldova nr. 100-XV din 26.04.2001 privind actele de stare civilă, „actele de stare civilă oficializate conform ritualurilor religioase, până la instituirea sau reconstituirea organelor de stare civilă, și înregistrate conform legii în vigoare la data săvârșirii lor sunt recunoscute valabile fără a se cere să fie înregistrate la organele de stare civilă” [9].

Societatea modernă nu ar putea să-și exercite drepturile în materie de stare civilă fără acea constituire din prezent a sistemului *organelor de stare civilă*.

Supunem atenției că menirea înregistrării de stat a actelor de stare civilă constituie înscrisirea faptelor juridice (naștere, căsătorie, desfacerea căsătoriei, schimbarea numelui și/sau prenumelui, deces), produse în viața persoanei fizice. Astfel, se efectuează precizarea exactă a timpului în care faptele juridice au avut loc și, totodată, se completează elementele de identificare ale persoanei fizice (nume, domiciliu și starea civilă). Rolul sistemului organelor de stare civilă din Republica Moldova consistă în fixarea celor mai însemnate evenimente și acțiuni, de natură să modifice starea civilă a persoanei fizice prin intermediul actelor de stare civilă – documente oficiale aflate în componența registrelor de stare civilă [10, p. 17].

În această ordine de idei, necesită a fi concretizate elementele definitorii ale actelor de stare civilă, certificatelor de stare civilă, precum și ale extraselor din actele de stare civilă. Pri-

mele alcătuiesc registrele de stare civilă, păstrate în arhiva organelor de stare civilă, care asigură înregistrarea următoarelor acte de stare civilă: de naștere, de căsătorie, de desfacere a căsătoriei (de divorț), de schimbare a numelui și/sau prenumelui, de deces (art. 4, alin. (3) din Legea nr. 100/2001). Pe baza actelor de stare civilă se eliberează certificatele de stare civilă: de naștere, de căsătorie, de desfacere a căsătoriei (de divorț), de schimbare a numelui și/sau prenumelui – titularilor sau reprezentanților legali ai acestora; de deces – membrilor familiei, rudelor decedatului sau altor persoane îndreptățite (art. 7, alin. (1) din Legea nr. 100/2001).

Menționăm că certificatele de stare civilă sunt copii ale actelor de stare civilă, care cuprind cele mai relevante informații cu privire la posibilitatea cetățeanului de a se identifica prin starea civilă care îi aparține. La rândul lor, certificatele de stare civilă se împart în: originale și duplicate, cele din urmă se eliberează în caz de deteriorare sau pierdere a certificatelor de stare civilă, respectiv, pe certificatul nou-eliberat se aplică înscrisul „Duplicat” (art. 8, alin. (1) din Legea nr. 100/2001).

Elementele esențiale ale înregistrărilor de stare civilă sunt de mai multe feluri. Astfel, ne referim la operații juridice, care produc efecte juridice și de consemnarea în scris a diferitelor componente ale stării civile. Așadar, înscrierile se efectuează în registrele de stare civilă, care au un regim special de ținere, completare și păstrare, iar obiectul înregistrărilor îl constituie actele și faptele de stare civilă și alte date ca locul nașterii, locul încheierii căsătoriei, locul morții, sexul etc. Înregistrările de acte și fapte de stare civilă se fac de către anumite organe, special investite cu asemenea atribuții. Legalitatea stării civile presupune respectarea cu strictețe a regulilor de procedură stabilite prin lege, care implică și caracterul solemn (formal) al acestor înregistrări [11, p. 164-165].

Conchidem prin a evidenția faptul că întocmirea actului de stare civilă se realizează în urma apariției unor fapte juridice (naștere, deces, căsătorie, divorț) din viața persoanei fizice, ceea ce dă naștere, modifică sau influențează încetarea drepturilor și obligațiilor, în materie de stare civilă, ale persoanei fizice. Pe când înscrierea mențiunilor pe actele deja întocmite în registrele de stare civilă intervine din necesitatea de a fixa și a face cunoscute schimbările apărute în starea civilă a persoanei fizice. În urma modificării, rectificării sau completării actului de stare civilă, mențiunile au misiunea de a produce efecte în starea civilă a persoanei fizice.

Este indubitabil faptul că printre sarcinile de bază pe care le putem atribui organelor de stare civilă sunt înregistrările de stare civilă, privite ca operațiuni juridice transpuse în registrele de stare civilă de funcționari de stare civilă abilitați cu acest drept, acestea fiind în raport direct cu elementele de identificare ale persoanei fizice.

BIBLIOGRAFIE

1. <https://www.historia.ro/sectiune/general/articol/registrele-parohiale-de-stare-civila-introduse-in-principatul-moldovei-si-tara-romaneasca-in-timpul-razboiului-ruso-turc-1806-1812> (vizitat la 22.03.2018).

2. *Энциклопедический словарь*. Издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, С.-Петербург, 1896, том XIX (37), p. 201-202. (<https://www.historia.ro/sectiune/general/articol/registrele-parohiale-de-stare-civila-introduse-in-principatul-moldovei-si-tara-romaneasca-in-timpul-razboiului-ruso-turc-1806-1812>).

3. Petu Paraschiv, Starea civilă și acțiunile de stare civilă, București, Editura Detectiv, 2009, (<https://www.historia.ro/sectiune/general/articol/registrele-parohiale-de-stare-civila-introduse-in-principatul-moldovei-si-tara-romaneasca-in-timpul-razboiului-ruso-turc-1806-1812>).

4. Culda S. Persoana fizică. Cluj-Napoca: Risoprint, 2010, 164 p.

5. Mureșan M., Fildan S. Drept civil. Persoanele. Cluj-Napoca: Cordial Lex, 2007. 274 p.
6. Ciorăscu F., Drăghici A., Olah L. Dreptul familiei și acte de stare civilă. Pitești: Paralela 45, 2005, 279 p.
7. Hamangiu C., Rosetti-Bălănescu I., Băicoianu Al. Tratat de drept civil român. Vol. I. București, 1937, 432 p.
8. Mic Dicționar enciclopedic. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1986, 1908 p.
9. Legea nr. 100-XV din 26.04.2001 privind actele de stare civilă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-99/765 din 17.08.2001.
10. Țaranu L. Atributele de identificare ale persoanei fizice în registrele de stare civilă. Chișinău: Reclama, 2018, 190 p.
11. Lupan. E., Sztranyiczki S. Persoanele în concepția Noului Cod civil. București: Ed. C. H. Beck, 2012, 358 p.

ECHILIBRUL DINTRE IMUNITATEA JUDICIARĂ ȘI RĂSPUNDEREA JUDECĂTORILOR

Petru RAILEAN,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Studii Europene din Moldova

SUMMARY

Today, the quality of justice depends substantially of the recognized and guaranteed immunity of judges. Immunity is seen as necessary to promote and preserve judicial independence as a foundational value of a State based on the rule of law.

However, judicial immunity is not absolute and it should not be treated as an insuperable barrier. Law don't absolves of liability on these representatives of the government, but established more complicated procedures for this purpose. Under the legislation, judges may be subject to criminal, administrative and disciplinary liability. This is justified by the fact that judicial immunity is not a personal privilege of the citizen employed as a judge, but a means of legal protection of its professional activity, means of protection of public interests and, above all, the interests of justice.

Keywords: judge, judicial immunity, inviolability, liability, liability of judges.

Calitatea justiției depinde în mod substanțial de atitudinea și responsabilitatea judecătorilor [13, p. 419].

Înfăptuirea unei justiții legale și corecte constituie o necesitate vitală pentru societatea noastră, aceasta reprezentând una dintre cele mai importante funcții ale statului de drept.

Atitudinea corespunzătoare a judecătorilor față de realizarea obligațiilor lor este asigurată prin mai multe mijloace juridice, unul dintre care este *răspunderea juridică*. Într-o societate ce se respectă o asemenea răspundere a judecătorilor este absolut necesară [14, p. 146]. Mai mult, într-o societate democratică, nu poate rămâne nimeni în afara răspunderii, inclusiv reprezentanții statului [23, p. 22].

În condițiile perioadei de tranziție, când puterea a pierdut mult din încrederea societății, iar cetățenii au destul de multe suspiciuni referitoare la obiectivitatea și imparțialitatea înfăptuirii justiției, problema răspunderii judecătorilor a devenit una extrem de actuală [29, p. 20].

Potrivit cercetărilor, *răspunderea judecătorului* presupune o stare juridico-morală, care generează necesitatea folosirii cu bună-credință a drepturilor și îndeplinirea corectă a obligațiilor ce țin de înfăptuirea justiției, prevăzute de lege (aspectul pozitiv), precum și necesitatea atribuirii unor obligații juridice suplimentare în cazul în care sunt admise erori judiciare sau profesionale în cadrul procesului de înfăptuire a justiției (aspectul negativ/retrospectiv al răspunderii) [30, p. 6-7].

E de menționat că în doctrină problema răspunderii juridice a judecătorilor este abordată în legătură cu statutul special al acestora stabilit de actele juridice internaționale și de legislația națională. Statutul juridic și garanțiile independenței sale (inamovibilitatea și imunitatea) constituie factori ce ridică nivelul justiției și presupun responsabilitatea înaltă a judecătorului pentru exercitarea funcțiilor sale și respectarea legilor [30, p. 6-7].

Problema răspunderii judecătorilor este strâns legată de imunitatea lor. Provenind din limba latină („immunitas”), cuvântul „imunitate” se traduce ca „liberare”, „absolvire”, „independent”, „nesusceptibil”. În context juridic, *imunitatea*, în cel mai larg sens, înseamnă scoaterea

unui anumit cerc de subiecți de sub acțiunea regulilor general obligatorii.

În literatura de specialitate *imunitatea* mai este privită ca un tip distinct de privilegii, legate de absolvirea unor persoane (expres prevăzute de normele dreptului internațional, Constituție sau legi), de anumite obligații și răspundere, în vederea exercitării de către acestea a funcțiilor cu care sunt investite [27, p. 12]. Autorul S. I. Sumenkov concretizează în acest sens că specificul *imunității* ca tip distinct de privilegii constă în faptul că ea oferă drepturi suplimentare sau eliberează de anumite obligații doar în sfera realizării răspunderii juridice. Respectiv, nu presupune niciun fel de alte beneficii sociale sau materiale [33, p. 9].

În doctrină, acordarea de privilegii unor subiecți distincți a ridicat întrebarea coraportului dintre *imunitate* și principiul constituțional *al egalității juridice*. Respectiv, ca răspuns, pot fi atestate două puncte de vedere diferite. Unii autori presupun că imunitățile consolidează inegalitatea, întrucât de cele mai multe ori presupun absolvirea de răspundere, ceea ce este periculos din punct de vedere social [19, p. 194; 32, p. 108-114]. Alți autori, dimpotrivă, consideră că imunitățile nu încalcă acest principiu, deoarece egalitatea juridică caracterizează statutul general al cetățeanului și nu cuprinde în sine diferențele pe care le implică statutul juridic al subiecților speciali ai raporturilor juridice [22, p. 148-149; 28, p. 7-8; 33, p. 9].

În ceea ce ne privește [13, p. 422; 14, p. 146-152; 12, p. 128], susținem poziția cercetătorului M.V. Baglai, care afirmă că conținutul egalității presupune absența privilegiilor nelegalizate; acest principiu nu înseamnă că dreptul nu poate stabili privilegii și beneficii [18, p. 173-177]. Altfel spus, principiul constituțional al egalității este o regulă generală, o parte componentă a căreia putând fi și excepțiile juridice. Dat fiind faptul că adesea participanți ai raporturilor juridice devin subiecți care dispun concomitent atât de un statut general (comun), cât și de unul profesional (de serviciu), legiuitorul poate să prevadă pentru unii subiecți anumite privilegii (de exemplu, pentru șeful statului, deputați, judecători, procurori etc.), în special, să stabilească excepții de la ordinea procesuală comună în funcție de prerogativele cu care sunt investiți aceștia, a interesului pe care îl promovează și apără, precum și alți factori. Or, după cum susțin alți cercetători, *imunitatea* constituie privilegiul care asigură securitatea juridică și independența acestor demnitari de stat [24, p. 109].

Respectiv, *imunitatea* reprezintă un privilegiu special, a cărui menire socială principală constă în a garanta protecția subiecților speciali față de atentate nejustificate (ilegale), independența lor și exercitarea funcțiilor sociale și statale de către aceștia. Statul, în scopul realizării corespunzătoare a competențelor sale, este interesat în instituirea *imunității* ca un element necesar al statutului juridic al anumitor subiecți de drept. Un asemenea interes este mai mult decât justificat în privința judecătorilor, datorită importanței sociale a justiției, a necesității consolidării independenței sale în vederea asigurării legalității și echității sociale în cadrul societății [34].

Imunitatea judecătorească, ca varietate a *imunității* juridice, reprezintă o instituție complexă, constituită din totalitatea normelor juridice ce absolvesc (scutesc) judecătorii de îndeplinirea anumitor obligații juridice și stabilesc proceduri speciale de tragere a acestora la răspundere în scopul asigurării statutului lor constituțional și executarea corespunzătoare a funcțiilor cu care au fost investiți [30, p. 7].

Însăși noțiunea de *imunitate judecătorească* face parte din conceptul larg de *independență judecătorească*. Aceasta nu este un scop în sine, ci servește independenței judecătorului, care ar trebui să fie în măsură să examineze cazurile, fără să se teamă de răspunderea civilă sau penală pentru examinarea cu bună-credință a cauzei [1].

În legislația în vigoare, pentru desemnarea instituției „*imunității judecătorești*” este utilizat termenul de „*inviolabilitate*”, fapt ce ridică semne de întrebare referitoare la coraportul dintre „*imunitatea*” și „*inviolabilitatea*” judecătorului și constituie un obiect al polemicilor științifice.

Potrivit viziunii dominante, aceste două noțiuni sunt identice (sinonime) [25, p. 476]. Cu toate acestea, în doctrină se susține că „imunitatea” este un termen mai larg, înglobând în sine pe cel de „inviolabilitate” [26, p. 19]. Mai concret, se consideră că „imunitatea”, fiind o instituție juridică de sine stătătoare, cuprinde două elemente necesare:

- *inviolabilitatea* înțelescă ca „ordinea mai complicată de tragere la răspundere” [31, p. 11]. Deci, *inviolabilitatea* este, în cea mai mare parte, o instituție juridico-procesuală, normele căreia cuprind proceduri speciale, deosebite de cele comune, pentru tragerea judecătorilor la răspundere juridică [34].

- *lipsa răspunderii*, care presupune absolvirea anumitor persoane de realizarea anumitor obligații juridice și interdicția de a-i trage la răspundere [31, p. 11]. Unii cercetători ruși substituie categoria de „lipsă a răspunderii” cu noțiunea de „indemnitate” (din limba engleză – „immunity”; în limba rusă – „индемнитет”), susținând că în baza acesteia judecătorii sunt absolviți de orice răspundere pentru opinia exprimată în contextul examinării cazurilor și pentru hotărârea luată [33, p. 18-19; 35, p. 39].

La nivel european, Grupul de State împotriva Corupției ale Consiliului Europei (GRECO) identifică, de asemenea, două tipuri de imunitate [6, p. 42-43]:

- *imunitate fără răspundere*, care se referă la netragerea la răspundere pentru opiniile exprimate sau sentințele pronunțate de către judecători și

- *imunitate-inviolabilitate* sau *imunitate procedurală*, care protejează un oficial de urmărire.

În esență, *imunitatea procedurală* este destinată să ofere mijloacele de menținere substanțială a „imunității fără răspundere”. Doar urmând o procedură specială în urma căreia esența acuzațiilor împotriva judecătorului este examinată, poate fi ridicată imunitatea procedurală și începută urmărirea penală” [6, p. 42-43].

Dintre toate elementele componente ale imunității, cea mai polemică a devenit *inviolabilitatea (imunitatea procedurală)*, fiind atestate chiar propuneri de excludere a acesteia sau de reducere a volumului. După cum demonstrează analiza unor asemenea inițiative, unii autori presupun că inviolabilitatea la moment a devenit absolută [34]. Mai mult, în conștiința societății s-a format un stereotip stabil referitor la imposibilitatea tragerii judecătorului la răspundere în sensul direct al cuvântului (cel mai relevant caz din acest punct de vedere constă în tolerarea, practic ilegală, de către autorități a imenselor proprietăți de care dispun judecătorii, în condițiile în care se recunoaște retribuirea insuficientă a judecătorilor pentru activitatea lor) [13, p. 428; 14, p. 146-152; 12, p. 130-131].

Și totuși *imunitatea judecătorilor* nu este absolută și ea nu trebuie tratată ca o barieră de nedepășit. Legea nu absolvește de răspundere pe acești reprezentanți ai puterii, ci doar stabilește proceduri mai complicate în acest sens. Conform legislației în vigoare, judecătorii pot fi supuși răspunderii penale, administrative și disciplinare. Aceasta se justifică prin faptul că imunitatea judecătorilor nu este un privilegiu personal al cetățeanului angajat în funcția de judecător, dar un mijloc de protecție juridică a activității profesionale a acestuia [23, p. 23], mijloc de protecție a intereselor publice și, în primul rând, a intereselor justiției.

Astfel, pe de o parte, *inviolabilitatea* constituie un mijloc de protecție a intereselor publice ale justiției (un regim special de activitate, un risc profesional sporit, existența diferitelor mijloace organizațional-procesuale de control asupra legalității acțiunilor și hotărârilor judecătorilor [20, p. 437]). Pe de altă parte, ea constituie o excepție de la un alt principiu constituțional – al egalității tuturor în fața legii și a justiției, și după conținut excede limitele inviolabilității personale. Aceasta se justifică prin faptul că statul și societatea, înaintând judecătorului și activității profesionale a acestuia cerințe sporite, sunt în drept și obligați să-l asigure cu garanții suplimentare pentru realizarea corespunzătoare a activității de îndeplinire a justiției [21, p. 59].

În legătură cu respectarea și garantarea independenței judecătorilor, există și problema condițiilor și modalităților de angajare a răspunderii acestora, deoarece într-o societate democratică judecătorul nu poate fi la adăpostul unei imunități absolute, dar în același timp angajarea responsabilității acestuia trebuie făcută sub rezerva unei prudențe determinate de necesitatea garantării independenței și libertății judecătorului contra tuturor presiunilor induse [5].

Referindu-ne la cadrul legislativ al Republicii Moldova, constatăm că *Constituția* nu consacră în mod expres inviolabilitatea judecătorilor ca principiu, dar în art. 116, alin. (1) prevede: „Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii” [3]. Nu și-a găsit o reglementare corespunzătoare nici problema răspunderii judecătorilor. Doar unele aspecte principale au fost consacrate, și anume: „Sanționarea judecătorilor se face în conformitate cu legea” (art. 116, alin. (6)). Considerăm că aceste dispoziții constituționale necesită o concretizare, pentru a garanta la nivel constituțional imunitatea judecătorului și a o echilibra cu răspunderea acestuia [29, p. 12; 14, p. 146-152; 13, p. 430].

La nivel legislativ, *Legea privind organizarea judecătorească* [9], de asemenea, nu conține norme speciale. În prezent, dispoziții generale referitoare la inviolabilitatea și răspunderea judecătorilor se conțin în *Legea cu privire la statutul judecătorului* [7], care în art. 19 prevede: „(1) Personalitatea judecătorului este inviolabilă. (2) Inviolabilitatea judecătorului se extinde asupra locuinței și localului lui de serviciu, vehiculelor și mijloacelor de telecomunicație folosite de el, asupra corespondenței, bunurilor și documentelor lui personale” (respectiv, inviolabilitatea judecătorului, cuprinzând în sine și garanția inviolabilității persoanei, după conținutul și volumul său este un concept mai larg [29, p. 12]). „Imunitatea fără răspundere” a judecătorilor este reglementată în art. 19, alin. (3), potrivit căruia: „Judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției și pentru hotărârea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal”. Deci putem constata că această imunitate nu este absolută fiind condiționată de cerința, complet justificată, de a nu admite un abuz criminal (cu toate că sintagma de „abuz criminal” necesită totuși o explicație legală) [14, p. 146-152].

Sub acest aspect, prevederile în cauză sunt conforme poziției oficiale a Comisiei de la Veneția, potrivit căreia *judecătorii trebuie să se bucure de o imunitate exclusiv funcțională* (imunitate față de urmărirea penală pentru acte îndeplinite în exercitarea funcției lor, cu excepția infracțiunilor intenționate, de exemplu, luarea de mită). Potrivit standardelor generale, magistrații n-ar trebui să beneficieze de o imunitate generală, care să-i protejeze împotriva urmăririi penale pentru infracțiunile săvârșite, pentru ele trebuind să fie răspunzători în fața instanțelor [15, p. 13]. În aceeași ordine de idei, putem invoca și Recomandarea CM/Rec (2010) 12 Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei în care sunt stabilite două principii fundamentale: „Nu poate fi antrenată răspunderea penală a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de rea-credință” (parag. 68); „Atunci când nu exercită funcții judiciare, judecătorii sunt responsabili civic, penal sau administrativ, ca și orice alt cetățean” (parag. 71) [17].

Respectiv, trebuie să recunoaștem că legislația națională în materie corespunde standardelor europene, și prin imunitatea fără răspundere pe care o acordă judecătorului contribuie esențial la protecția independenței acestuia. Cu toate acestea, totuși imunitatea dată urmează a fi ridicată în cazul în care judecătorul admite în activitatea sa jurisdicțională abuzuri criminale, altfel spus, ea nu-l absolvește de răspunderea juridică dacă acesta încalcă legea. Deci imunitatea nu este și nici nu trebuie să fie largă. Or, independența justiției nu depinde de imunitatea largă și judecătorii ar trebui să răspundă pentru orice presupuse crime, având în vedere că procedurile efective de apărare, de atac și alte elemente ale statului de drept sunt la dispoziția lor deplină [1].

Judecătorii – ca și orice altă persoană – trebuie să fie pedepsiți pentru orice infracțiune

comisă de ei, fie aceasta infracțiune generală, de exemplu, cauzarea unui accident în stare de ebrietate sau infracțiune specifică, legată de exercitarea funcției, așa precum luarea de mită pentru pronunțarea unei hotărâri în favoarea unei părți. Nicio acțiune criminală nu trebuie acoperită prin imunitatea fără răspundere și, evident, judecătorii trebuie urmăriți penal pentru toate infracțiunile [1]. Sub acest aspect, Comisia de la Veneția a aprobat o regulă generală potrivit căreia judecătorii nu trebuie să se bucure de nicio formă de imunitate penală pentru infracțiunile comise în exercitarea funcțiilor lor [15, p. 13].

În termeni aproape similari se pune și problema răspunderii disciplinare a judecătorilor, care, de asemenea, trebuie să fie o instituție consolidată [10, p. 213], pentru a se preveni și combate eficient conduita ce dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției.

În ceea ce privește „imunitatea procedurală” (sau inviolabilitatea), aceasta este stabilită în art. 19, alin. (4) și (5) din *Legea cu privire la statutul judecătorului*, după cum urmează: „Urmărirea penală împotriva judecătorului poate fi pornită doar de către Procurorul General, cu acordul Consiliului Superior al Magistraturii (în continuare CSM), în condițiile Codului de procedură penală. În cazul săvârșirii de către judecător a infracțiunilor specificate la art. 324 și art. 326 ale Codului penal al RM („Corupere pasivă” și, respectiv, „Trafic de influență” [2] – e. n.), acordul CSM pentru pornirea urmăririi penale nu este necesar. Judecătorul nu poate fi reținut, supus aducerii forțate, arestat, percheziționat fără acordul CSM. Acordul CSM nu este necesar în caz de infracțiune flagrantă și în cazul infracțiunilor specificate la art. 324 și art. 326 ale Codului penal al RM”.

Esența acestei imunități procedurale constă în faptul că ridicarea ei este dată în competența CSM, care, fiind alcătuit în marea majoritate din judecători, reduce dependența sistemului judecătoresc de organele politice [1] (Parlament, Președintele RM, care până nu demult trebuiau să-și dea acordul la începerea urmăririi penale față de judecători). Pe de altă parte, acordarea puterii de a demara procedura penală împotriva judecătorilor Procurorului General cu acordul CSM reprezintă o garanție rezonabilă pentru a reduce riscul abuzului de putere din partea procuraturii în forma unui compromis proporțional. Acest compromis evită faptul că ancheta este îngreunată din cauza necesității foarte împovărătoare de a solicita acordul pentru urmărirea penală din partea CSM. Acest compromis, de asemenea, evită alte extreme, care vor trata pe judecători identic cu orice cetățean de rând în pofida faptului că pot exista persoane motivate de a depune o plângere falsă împotriva judecătorului [1].

Precizăm ca fiind important faptul că justificarea imunității procedurale a judecătorilor – în cazul în care există – nu poate fi pentru a proteja judecătorul de urmărire penală, dar de a-l proteja contra unor acuzații false care sunt formulate împotriva sa, în scopul de a exercita presiuni asupra acestuia. În toate celelalte cazuri, imunitatea procedurală trebuie ridicată de către o autoritate competentă în cadrul sistemului judecătoresc. Practica, arată, însă, că consiliile judecătorești ocazional au tendința de a nu ridica imunitatea procedurală a colegilor săi, chiar și în cazul în care nu există niciun indiciu de presiune asupra judecătorului în cauză [16]. Acest comportament reprezintă o violare clară a principiului egalității judecătorilor în raport cu cetățenii de rând, ba chiar mai rău, neridicarea imunității distruge reputația sistemului judecătoresc în ansamblu [1], afectează destul de profund încrederea cetățenilor în justiție, în corectitudinea sistemului judiciar.

În ceea ce privește excepțiile imunității procedurale prevăzute de lege (introduse prin *Legea nr. 153/2012* [8] prin care au fost modificate alin. (4) și (5) ale art. 19 din *Legea cu privire la statutul judecătorului* [7]), acestea în linii generale nu sunt văzute uniform. Pe de o parte, se consideră că ele nu afectează independența judecătorilor, pe de altă parte, se susține că prin reglementarea acestora a fost alterat iremediabil principiul constituțional al independenței judecătorilor, sub aspectul înlăturării unei garanții a acestuia, respectiv, imunitatea de care se

bucurau aceștia sub imperiul vechii legi (pentru detalii vezi Hotărârea Curții Constituționale a RM [4]).

Categoric împotriva acestor modificări de lege s-a exprimat președintele Curții Supreme de Justiție, M. Poalelungi, în viziunea căruia „aceste modificări legislative, aparent bine intenționate, pot avea ca efect slăbirea sistemului judiciar din Republica Moldova, prin afectarea independenței justiției și, indirect, ar goli de conținut eșafodajul statului de drept” [11].

La cealaltă extremă se plasează Curtea Constituțională a RM, care a constatat că investirea Procurorului General cu atribuția de a porni urmărirea penală în privința unui judecător fără acordul prealabil al CSM este justificată de particularitățile investigării cazurilor de corupție, care solicită operativitate și confidențialitate în efectuarea acțiunilor procesuale. În același timp, Curtea consideră că acordarea dreptului de a porni urmărirea penală împotriva judecătorului exclusiv Procurorului General reduce influența exponenților altor autorități asupra judecătorului. Printre altele, având în vedere că Procurorul General este membru al CSM, nu poate fi considerat că acesta este exclus în totalitate de la procedura de sancționare a judecătorului [4].

În aceeași manieră opinează și Comisia de la Veneția, care consideră că excepțiile imunității procedurale nu afectează independența judecătorilor. Astfel, Legea, permițând începerea urmăririi penale fără acordul CSM în cazul comiterii actelor de corupție și a traficului de influență, nu face decât să contribuie la o cercetare obiectivă și operativă a acestor infracțiuni. Aceasta deoarece investigarea corupției deseori trebuie realizată în mod diferit decât investigarea celorlalte infracțiuni. Notificarea unui organ cum ar fi CSM despre derularea unei anchete ar putea conduce la avertizarea din timp a judecătorului suspect și i-ar oferi acestuia oportunitatea de a distruge dovezile esențiale și a lua măsuri ce ar împiedica ancheta [1].

Respectiv, considerăm că în acest sens s-au luat măsuri necesare (la nivel de lege) în vederea prevenirii și combaterii corupției din sistemul judiciar, indispensabile perioadei actuale de reformare a sectorului justiției. Rămâne de văzut cum se vor aplica în practică, deoarece există destule temeuri de a recurge la ele [14, p. 146-152; 13, p. 438-439].

În **concluzie**, subliniem că rolul puterii judecătorești în cadrul statului depinde în mod substanțial și de corelația și echilibrul dintre imunitatea judiciară și răspunderea juridică a judecătorilor. În acest sens, este extrem de important ca judecătorii să dispună de o imunitate exclusiv funcțională, care să le garanteze independența necesară pentru realizarea actului justiției. Aceasta nu trebuie să fie una absolută, care să excludă răspunderea juridică a magistraților pentru încălcarea legii. În virtutea principiului egalității în fața legii și a justiției, judecătorul urmează să fie tras la răspundere juridică pentru încălcarea legii, în cazurile și potrivit procedurii stabilite de lege. Răspunderea judecătorului trebuie să fie inevitabilă, adecvată și proporțională faptei comise, mecanismul tragerii la răspundere trebuie să fie echilibrat, iar garanțiile și imunitățile acordate judecătorilor – bine gândite. Este un moment de natură să asigure respectarea legalității nemijlocit în procesul realizării activității jurisdicționale, influențând psihologic conștiința juridică a cetățenilor și consolidând încrederea în actul justiției.

Eficiența puterii judecătorești depinde în mod substanțial de asigurarea echilibrului între imunitatea judecătorilor și răspunderea juridică a acestora, întrucât pe cât de multă putere (autoritate) li se acordă în vederea asigurării legalității în cadrul statului, pe atât de eficient trebuie să fie mecanismul de tragere la răspundere pentru încălcarea acesteia. Lipsa echilibrului între imunitatea judiciară și răspunderea judecătorului este de natură să genereze fie o slăbire considerabilă a independenței acestuia, fie o lipsă de răspundere, ambele momente fiind în măsură să determine o subminare considerabilă a rolului puterii judecătorești în asigurarea legalității la nivelul statului și a societății.

BIBLIOGRAFIE

1. *AMICUS CURIAE pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind imunitatea judecătorilor*, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 94-a Sesiune Plenară (Veneția, 8-9 Martie 2013). [Resursă electronică]. http://www.constcourt.md/public/files/file/Documente%20presa/amicus_1153_1544.pdf.
2. *Codul Penal al Republicii Moldova*, nr. 985 din 18.04.2002. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74 (cu modificări și completări până în 21.06.2013).
3. *Constituția Republicii Moldova* din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr.1 (cu modificări și completări până în 14.07.2006).
4. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la imunitatea judecătorului* (Sesizarea nr. 32a/2012). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 276-280 din 29.11.2013.
5. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova, nr. 28 din 14.12.2010 pentru controlul constituționalității prevederilor art. 22, alin. (1), lit.b) din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995 „Cu privire la statutul judecătorului” în redacția Legii nr. 247-XVI din 21 iulie 2006 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 254-256 din 24.12.2010.
6. *Immunities of public officials as possible obstacles in the fight against corruption*. În: Group of States against Corruption (GRECO) Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010). Thematic Articles. [resursă electronică] http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf.
7. *Legea cu privire la statutul judecătorului*, nr. 544 din 20.07.1995. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, din 15.08.2002, nr. 117-119 (cu modificări și completări până în 31.08.2012).
8. *Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative*, nr. 153 din 05.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185 din 31.08.2012.
9. *Legea privind organizarea judecătorească*, nr. 514 din 06.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.10.1995, nr. 58 (cu modificări și completări până în 31.08.2012).
10. Negru A. *Consolidarea justiției în statul contemporan democratic*. Monografie. Chișinău: S. n., 2012.
11. Poalelungi M. *Neconstituționalitatea și neconvenționalitatea modificărilor aduse statutului judecătorilor din Republica Moldova*. [Resursă electronică]: <http://ajm.md/public/2012/10/04/neconstitutionalitatea-si-neconventionalitatea-modificarilor-aduse-statutului-judecatorilor-din-republica-moldova/>.
12. Railean P. *Esența și importanța activității jurisdicționale în asigurarea legalității în statul de drept*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2014.
13. Railean P. *Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept*. Chișinău: S. n., 2015 (Tipografia Centrală).
14. Railean P., Costachi Gh. *Reflecții asupra imunității judiciare și a răspunderii judecătorilor*. În: Teoria și practica administrației publice, Materialele conferinței științifico-practice cu participare internațională din 23 mai 2014, Chișinău: AAP, 2014.
15. *Raport privind independența sistemului judiciar – Partea I: Independența judecătorilor* (CDL-AD (2010) 004), Adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 82-a sesiuni plenary (Veneția, 12–13 martie 2010). [Resursă electronică] http://cristidanilet.files.wordpress.com/2011/06/cven-raport_indep_jud.pdf.
16. *Raportul privind Corupția Globală*, Transparency International, 2007. [resursă electronică]: (http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems).

17. *Recomandarea CM/Rec (2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele-membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile* (adoptată de Comitetul de Miniștri la 17 noiembrie 2010, la cea de-a 1098-a întâlnire a delegațiilor miniștrilor). [Resursă electronică]: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1710365&Site=CM>.
18. Баглай М. В. *Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов*. Москва, 2002.
19. Бойков А. Д. *Третья власть в России*. Москва, 1997.
20. Витрук Н. В. *Конституционное правосудие в России*. Москва, 2001.
21. Клеандров М. И. *Ответственность судьи: монография*. Москва: Норма: Инфра-М, 2011.
22. Клеандров М. И. *Статус судьи: правовой и смежные компоненты*. Москва, 2008.
23. Колесников Е. В., Селезнева Н. М. *О повышении ответственности судей в Российской Федерации*. В: Журнал Российского Права, 2006, №3.
24. *Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий*. Отв. ред. В. А. Четвернин. Москва, 1997.
25. Кузнецова И. С. *Спорные вопросы неприкосновенности и ответственности судей*. В: Актуальные проблемы российского права, 2009, №1.
26. Кутафин О. Е. *Неприкосновенность в конституционном праве*. Москва, 2004.
27. Малько А. В. *Правовые иммунитеты*. В: Правоведение, 2000, №6 (233).
28. Петрухин И. Л. *Проблемы судебной власти в современной России*. В: Государство и право, 2000, №8.
29. Райлян П. *Правовой иммунитет и ответственность судьи*. В: Право и политология, 2013, №22.
30. Сапунова М. *Юридическая ответственность судей в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ*. Автореферат диссертации на соискание научной степени кандидата юридических наук. Москва, 2007.
31. Сопельцева Н. С. *Иммунитеты в конституционном праве Российской Федерации*. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Челябинск, 2003.
32. Стецовский Ю. И. *Судебная власть*. Москва, 1999.
33. Суменков С. Ю. *Привилегии и иммунитеты как общеправовые категории*. Автореферат диссертации на соискание научной степени кандидата юридических наук. Саратов, 2002.
34. Терехин В. А. *Судейский иммунитет: проблемы теории, законодательства и практики*. В: Российская юстиция, 2011, №5. [электронный ресурс]: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=10&art=2579>.
35. Терехин В. А., Суменков С. Ю. *Правовой иммунитет как необходимый элемент статуса судей*. В: Вопросы теории государства и права: Межвуз. сб. науч. тр. / Под ред. М. И. Байтина. Вып. 5 (14). Саратов, 2006.

CEREREA PREALABILĂ - CONDIȚIE OBLIGATORIE DE EXERCITARE A DREPTULUI LA ACȚIUNE ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Valeriu ZUBCO,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

This study is devoted to the prior request procedure or prior administrative procedure, which is characterized by certain advantages and is highlighted by a simple procedure, without formalities, without the payment of certain fees, avoiding the costs of a lengthy and costly trial and observing certain concrete deadlines in the case of administrative acts of an individual nature, without observing certain terms in the case of administrative acts of a normative nature, as well as the possibility of revoking the administrative act on the grounds of opportunity.

The prior request procedure or prior administrative procedure provides the person who considers himself or herself to be injured in a right to appeal to the authority that caused an injury thereto, or to the hierarchically superior body to ask it to review its decision, that is to cancel, to amend or to replace the administrative act.

Keywords: *administrative act, administrative procedure, prior request, administrative control, electoral litigation, administrative appeal.*

Studiul de față este consacrat procedurii cererii prealabile sau procedurii administrative prealabile, care oferă persoanei ce se consideră vătămată într-un drept al său posibilitatea de a se adresa autorității care i-a produs vătămarea sau organului ierarhic superior, prin care să-i ceară să-și revizuiască decizia, adică să anuleze, să modifice sau să înlocuiască actul administrativ.

Curtea Constituțională în Hotărârea pentru controlul constituționalității prevederilor articolului 4, lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000, nr. 5 din 11.02.2014 a subliniat că, printre drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, Constituția, în art. 53 alin. (1), prevede și dreptul persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. În esență, articolul nominalizat *supra* este temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și al răspunderii acestora pentru vătămările aduse prin încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei.

În literatura de specialitate, forma de control administrativ premergătoare judecății, înainte de a declanșa vreuna dintre procedurile jurisdicționale, este analizată sub diferite denumiri precum ar fi: recurs grațios, recurs administrativ prealabil, plângere prealabilă sau cerere prealabilă. Totodată, în dependență de modul de realizare a controlului și calitatea organului competent să-i soluționeze recursul administrativ se clasifică în recurs administrativ grațios, recurs administrativ ierarhic și recurs administrativ de tutelă.

Recursul grațios este exercitat de aceeași autoritate care a emis actul administrativ supus recursului, iar cel care îl exercită poate cere ca un act administrativ să fie emis, revăzut, modificat sau anulat. [1, p. 26]

Recursul ierarhic este exercitat de organul ierarhic superior organului care a adoptat actul administrativ ilegal și poate fi aplicat numai în cazul când vizează actele administrative emise de către organele administrative care au organe ierarhic superioare.[1, p. 26-27]

Recursul administrativ de tutelă este în cazul în care autoritatea emitentă se bucură de autonomie, neavând superior ierarhic.

Doctrina administrativă românească ne vorbește despre recursul administrativ, pe care îl definește ca fiind recursul adresat unei autorități administrative, pentru a contesta legalitatea sau oportunitatea unui act administrativ. Precum menționează Verginia Vedinaș în una dintre lucrările sale [2, p. 223], recursul administrativ este un mijloc pus în beneficiul cetățeanului, prin care acesta să-și poată realiza dreptul său fără a mai apela la justiție care reprezintă o cale mai anevoioasă, mai costisitoare și mai dură decât calea recursului administrativ.

Menționăm că, în dreptul Uniunii Europene, exercitarea recursului administrativ prealabil este o garanție a respectării dreptului la apărare, indiferent de natura organului investit cu soluționarea acestuia. [3, p.137]

În Republica Moldova, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de rezolvare amiabilă a litigiilor administrative, iar procedura examinării cererii prealabile este reglementată expres de Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10.02.2000 cu modificările ulterioare și completată cu prevederile generale din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, precum și de alte acte legislative. Această procedură se manifestă sub forma a două faze: procedura prealabilă și procedura în instanța de contencios administrativ.

Noțiunea de „cerere prealabilă” este definită în art. 2 din Legea contenciosului administrativ a Republicii Moldova nr. 793-XIV din 10.02.2000 unde se menționează că cererea prealabilă este cererea prin care autorității emitente sau organului ierarhic superior i se solicită reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ.

În dezvoltarea prevederilor art. 2 al Legii nr. 793 din perspectivă teoretică vom clasifica cererea prealabilă în două categorii: cererea prealabilă obligatorie și cererea prealabilă ierarhică sau facultativă. Astfel, cererea prealabilă obligatorie se adresează în scris autorității publice care a emis sau a adoptat actul administrativ, iar cererea prealabilă ierarhică sau facultativă se adresează autorității publice superioare ierarhic. Dacă cererea prealabilă nu este denumită ca atare, ea nu poate fi respinsă din acest motiv, dacă intenția petentului este clar vizibilă de apărare împotriva actului administrativ.

Procedura prealabilă este reglementată de art. 14 din Legea 793 care prevede expres că persoana, care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege printr-un act administrativ, va solicita printr-o cerere prealabilă autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data luării la cunoștință a actului, revocarea în tot sau în parte a acestuia, iar acest termen de 30 de zile nu se extinde asupra actului administrativ cu caracter normativ.

Totodată, în cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată, la alegerea petentului, fie organului ierarhic superior, fie organului emitent. Legislatorul oferă persoanei dreptul de a alege organul căruia trebuie să-i adreseze cererea prealabilă, acesta urmând să rezolve cererea dată în termen de 30 de zile. Astfel, rezultă că persoana care se consideră vătămată în drepturile sale recunoscute de lege printr-un act administrativ de o autoritate publică sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a-i soluționa cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, înainte de a cere instanței anularea actului sau obligarea la eliberarea lui, se va adresa autorității administrative în termen de 30 de zile de la data când i s-a comunicat actul administrativ sau la expirarea termenului de 30 de zile de când s-a adresat cu cererea la care autoritatea administrativă emitentă ori cea ierarhic superioară trebuia să răspundă. Menționăm că necesitatea cererii prealabile constă în obligarea administrației de a se pronunța benevol în sensul anulării actului

sau al întreprinderii măsurilor pretinse de persoană printr-un recurs grațios, pentru a exclude posibilitatea persoanei de a adresa o acțiune instanței de contencios administrativ.

Din cele relatate mai sus, se desprinde principiul activității administrative, potrivit căruia rezolvarea amiabilă a litigiilor administrative prin intermediul cererii prealabile este prioritară, iar participanții la procedura administrativă au dreptul la exercitarea cererii prealabile împotriva oricărei acțiuni sau inacțiuni a autorităților publice.

În sensul art. 14 al Legii 793, termenul de 30 de zile începe să curgă de la data comunicării actului administrativ, iar dacă actul a fost publicat, de la data publicării lui. Acest termen nu se extinde asupra actelor administrative cu caracter normativ. Prin urmare, depunerea cererii prealabile la organul emitent sau ierarhic superior este o fază obligatorie în procedura examinării acțiunii în contenciosul administrativ, cu unele excepții prevăzute de lege. Nerespectarea acestei faze, de regulă duce la restituirea cererii de chemare în judecată potrivit cerințelor art. 170, alin. (1), pct. a) din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, iar dacă cererea a fost primită, instanța, în temeiul art. 267, lit.a) din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, scoate cererea de pe rol, deoarece persoana care a apelat la instanța de contencios administrativ nu a respectat procedura de soluționare prealabilă a pricinii pe cale extrajudiciară, prevăzută expres de lege pentru categoria respectivă de pricini. În unele categorii de litigii, reclamanții pot înainta acțiunea nemijlocit instanței judecătorești fără respectarea fazei de depunere a cererii prealabile. În asemenea cazuri, acțiunea poate fi înaintată nemijlocit instanței de contencios administrativ, după cum prevede legea, cum ar fi în cazurile de repunere în funcție a funcționarilor publici, militarilor, polițiștilor și persoanelor cu statut militar care, conform art. 5 din Legea nr. 793, sunt subiecți cu drept de sesizare în contenciosul administrativ. Totodată, persoanele se pot adresa nemijlocit instanței de contencios administrativ în baza Codului electoral în unele categorii de litigii electorale, a Legii privind partidele politice în cazul contestării unor acte emise de Ministerul Justiției și a Legii privind administrația publică locală în cazurile menționate de lege.

Astfel, prin derogare de la art.14 din Legea 793, art. 8, alin. (4) din Legea privind partidele politice nr. 294 din 21.12.2007, cum s-a menționat *supra*, prevede că decizia Ministerului Justiției prin care a fost refuzată înregistrarea partidului politic poate fi atacată la Curtea de Apel Chișinău în termen de 10 zile de la data adoptării acesteia.

Legislatorul a stabilit unele cazuri de derogare de la art.14 din Legea 793 și în Codul electoral, care prevede în art. 65, alin. (1) că depunerea cererii în instanța de judecată trebuie precedată de contestarea prealabilă în organul electoral ierarhic superior organului al cărui act se contestă, cu excepția contestațiilor privind acțiunile și inacțiunile concurenților electorali, depuse direct în instanța de judecată și a contestațiilor ce se referă la exercitarea dreptului de vot sau la administrarea alegerilor depuse la biroul electoral în ziua alegerilor. În acest sens, art. 66, alin. (1) din Codul electoral prevede că acțiunile sau inacțiunile concurenților electorali pot fi contestate direct în instanța de judecată în termen de 3 zile calendaristice de la data săvârșirii acțiunii, identificării inacțiunii sau adoptării hotărârii, iar alin. (3) prevede că contestațiile privind acțiunile și hotărârile Comisiei Electorale Centrale și ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului se depun, fără respectarea procedurii prealabile, la Curtea de Apel Chișinău în termen de 3 zile calendaristice de la data săvârșirii acțiunii sau adoptării hotărârii.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, potrivit art. 69, alin. (1) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 în cazul în care consideră că actul poate avea consecințe grave, în scopul prevenirii unei pagube iminente, poate sesiza direct instanța de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal, anunțând de îndată autoritatea locală emitentă. Totodată, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat este obligat să probeze în fața instanței de contencios administrativ că actul administrativ contestat este de

natură să producă pagube iminente. Probarea acestui fapt este necesară și pentru a se putea lua măsuri de suspendare a actului contestat.

Regula generală în litigiile de contencios administrativ este că, pentru a putea înainta acțiunea în instanța de contencios administrativ, reclamantul trebuie să prezinte dovada îndeplinirii cerințelor legii și a respectării procedurii prealabile, adică s-a adresat mai întâi autorității emitente sau ierarhic superioare și, în rezultatul refuzului acesteia, respectiv, după menținerea actului administrativ, se poate adresa nemijlocit instanței de judecată. Aceeași condiție este obligatorie și în cazurile în care autoritățile administrative au refuzat să rezolve o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege sau nu au dat răspuns petitionerului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă legea nu prevede un alt termen.

Legea prevede și posibilitatea înaintării cererii prealabile fie la organul ierarhic superior, atunci când organul emitent are un organ superior, fie la organul emitent după caz, sau după ce s-a primit un răspuns nefavorabil din partea autorității administrative emitente.

Cum am menționat *supra*, în doctrina actuală acesta mai este numit și recurs administrativ ierarhic. [4, p.19] Astfel, art. 14, alin. (2) al Legii nr. 793 prevede expres că în cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată la cererea petentului fie organului emitent, fie organului ierarhic superior, or dreptul de a alege organul la care va depune cererea prealabilă aparține petentului, iar dreptul de a dispune aparține doar persoanei care se consideră vătămată într-un drept al său.

Legea nu interzice adresarea unei cereri prealabile la organul emitent sau, mai apoi, la organul ierarhic superior, care însă nu trebuie să depășească termenul de 30 de zile prevăzut de lege pentru depunerea cererii prealabile. Totodată, nu este exclusă nici adresarea repetată a unei cereri prealabile aceluiași organ în cazul apariției unor circumstanțe noi, cerere care poate fi depusă în limitele termenului de 30 de zile.

Cât privește refuzul nejustificat de a satisface o cerere referitoare la un drept, ca și nerezolvarea cererii în termenul prevăzut de lege, sesizarea autorității administrative în cadrul procedurii prealabile înainte de introducerea acțiunii în instanța de contencios administrativ nu mai este necesară. Această explicație constă în faptul că organul administrativ a fost sesizat, în prealabil, privitor la înaintarea acțiunii în instanța de judecată prin însăși cererea a cărei soluționare a fost refuzată sau nu a fost soluționată în termenul prevăzut de lege.

Vom menționa că adresarea unei cereri prealabile presupune obligarea autorității emitente de a se pronunța benevol, în sensul revocării în tot sau în parte a actului administrativ contestat, și a întreprinde măsurile pretinse de persoana vătămată în recursul grațios, excluzând, astfel, posibilitatea persoanei de a apela ulterior direct la instanța de contencios administrativ pentru soluționarea pretențiilor [4, p. 84-91].

Astfel, în opinia noastră, autoritatea publică este obligată să apleze la orice instrumente de procedură necesare pentru soluționarea justă și cu bună-credință a cererii prealabile. Soluționarea cererii prealabile se realizează prin emiterea sau adoptarea unui act administrativ, ori prin efectuarea unei operațiuni administrative.

Autoritatea publică, soluționând cererea prealabilă, nu poate încălca principiul juridic *non reformatio in pejus*, adică nu poate decide în sensul agravării situației petentului. Vom remarca că autoritatea publică se poate pronunța și asupra acelor prevederi ale actului administrativ necontestate prin cererea prealabilă.

De remarcat că procedura cererii prealabile este caracterizată prin anumite avantaje, astfel, procedura prealabilă constituie o modalitate mai rapidă de rezolvare a plângerii celui vătămat în dreptul său prin actul administrativ contestat. În urma depunerii cererii prealabile, organul administrativ care a emis actul îl poate abroga, modifica sau îl poate retrage, după caz, iar dacă este sesizat organul ierarhic superior, acesta poate dispune anularea în tot sau în

parte a actului administrativ contestat, să oblige organul ierarhic inferior să repună în drepturi persoana respectivă ori, după caz, să revoce actul administrativ emis cu acordul său.

Procedura administrativă prealabilă mai prezintă un avantaj pentru reclamant, în sensul, că autoritatea publică emitentă a actului administrativ sau organul ierarhic superior al acesteia poate verifica și dispune asupra actului contestat atât în ceea ce privește legalitatea, cât și oportunitatea acestuia, în timp ce instanțele judecătorești nu se pot pronunța decât asupra legalității actului administrativ atacat în justiție. [5, p.109]

Un alt avantaj al procedurii cererii prealabile este procedura simplă, fără formalități, fără plata anumitor taxe, evitarea costurilor unei judecăți de durată și costisitoare și cu respectarea unor termene concrete în cazul actelor administrative cu caracter individual fără respectarea anumitor termene în cazul actelor administrative cu caracter normativ.

În concluzie la cele expuse anterior, procedura administrativă prealabilă este importantă pentru înseși autoritățile administrative emitente, deoarece, în urma depunerii cererii prealabile obligatorii de către persoana vătămată în dreptul său prin actul administrativ contestat, organul sesizat poate adopta el însuși, fără să mai fie necesară intervenția instanțelor judecătorești, măsurile corespunzătoare pentru restabilirea legalității încălcate prin actul administrativ sesizat. Astfel, organele administrației publice realizează o importantă economie de timp prin evitarea recurgerii la procedura judiciară care necesită o serie de formalități și uneori o perioadă de timp îndelungată până la soluționarea definitivă a litigiului.

NOTE

1. Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu, *Contenciosul administrativ*, Ed. Cartier, Chișinău, 2004, 231 pag.

2. Verginia Vedinaș, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ed. Lumina lex, București, 2002, 656 pag.

3. Ana Muntean, *Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene. Protecții în dreptul român*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, 388 pag.

4. Dacian Dragoș Cosmin, *Procedura contenciosului administrativ*, Ed. ALL BECK, București, 2002, 632 pag.

5. Theodor Mrejeru, *Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență*, Ed. ALL BECK, București, 2003, 352 pag.

ROLUL EXPERTIZEI PROIECTELOR ACTELOR NORMATIVE ÎN EDIFICAREA STATULUI DE DREPT

Larisa BUGA,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

SUMMARY

The expertise of normative drafts acts is one of the basic components of the legislative process. In the article, the author presented some opinions on defining the expertise of draft normative acts. The legislation in force of the Republic of Moldova establishes the types of expertise of draft normative acts, carried out within state bodies, authorized by law. Is of the interest the legal expertise and anticorruption expertise of the normative acts projects, as well as the economic, financial, ecological, scientific, linguistic, and the expertise of compatibility of the draft normative act with the European Union legislation.

Keywords: *legislative process, expertise of draft normative acts, expertise and anticorruption, economic expertise, financial expertise, ecological expertise, scientific expertise, linguistic expertise, expertise of compatibility.*

Unul dintre elementele de bază ale sistemului legislației îl constituie actul normativ. Tradițional, prin actul normativ înțelegem actul oficial, adoptat în ordinea prestabilită de către organele competente ale statului, care conține norme juridice. Actualmente, legislația Republicii Moldova conține atât termenul de „act normativ” [1] cât și termenul de „act legislativ” [2]. Legiuitorul din Republica Moldova face distincție între aceste noțiuni. Astfel, actele legislative sunt acte adoptate de unica autoritate legislativă a statului în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Regulamentul Parlamentului, de alte reglementări în vigoare, și ocupă poziția cea mai înaltă în ierarhia actelor normative din Republica Moldova.

Prin act normativ în sensul legislației Republicii Moldova [1], se înțelege actul juridic, emis de Guvern și de alte autorități ale administrației publice centrale și locale în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice.

Prin urmare, actele legislative posedă forță juridică superioară față de actele normative, fiind adoptate de puterea legiuitoare a statului, spre deosebire de categoria actelor normative, care, la rândul lor, sunt adoptate de Guvernul Republicii Moldova și alte organe ale autorității administrației publice centrale și locale.

Însă, în lumina ultimelor modificări legislative, legile sus-menționate [1; 2] au fost abrogate și a fost adoptată o nouă lege cu privire la actele normative [3]. În vederea excluderii tratării diferențiate a noțiunilor și a eliminării controverselor în înțelegerea termenului de act normativ, legiuitorul a considerat necesar de a exclude termenul „act legislativ” și de a-l înlocui cu cel de „act normativ”. Astfel, noțiunile de „act legislativ” și „act normativ” au fost unificate într-unul singur, și anume acela de *act normativ*. Potrivit noii legi cu privire la actele normative, lege care va intra în vigoare la data de 12.07.2018, prin act normativ se înțelege actul juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează

nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice [2].

Dezvoltarea dreptului, a statului și a societății cere din partea legiuitorului o atenție deosebită față de calitatea actelor normative adoptate, moment de care depinde eficiența realizării lor, stabilitatea sistemului de drept și viitorul statului de drept [4, p. 193-196]. Calitatea actului normativ, în funcție de locul și rolul ocupat în mecanismul reglementării juridice, se întemeiază pe respectarea anumitor cerințe legate de eficiența acesteia. Eficiența legislației, în opinia noastră, poate fi dezvoltată multilateral doar ca formă și conținut, deoarece dacă actul normativ va fi „bine scris, dar nu contribuie la soluționarea reglementării relațiilor sociale concrete, acest act normativ va fi inaplicabil, iar acțiunea acestuia va fi limitată” [5, p. 3].

În acest sens, am vrea să menționăm că un loc aparte în arsenalul de instrumente privind evaluarea eficienței legislației îl ocupă activitatea de expertizare [6, p. 2]. În vederea creării unui act normativ calitativ se cere prognozarea și evaluarea urmărilor economice, juridice, sociale, politice ale adoptării sau respingerii acestuia. Evaluarea expertizată a proiectelor actelor normative vor conține reflecțiile cu privire la posibilele variante de evoluare/dezvoltare a evenimentelor într-un domeniu în urma adoptării acestuia. Concluziile experților vor fi de folos în cazul planificării activității normative [7, p. 104]. În acest sens, una din direcțiile principale în vederea perfecționării activității normative (și ridicarea calității actului normativ) o constituie integrarea cunoștințelor privind expertizarea în activitatea normativă.

În opinia autorului rus M. Baitin, „calitatea procesului de legiferare se va exprima prin faptul cât de exact se reflectă și se apreciază de către legiuitor caracterul, nivelul și esența relațiilor sociale, cât de corect, din punctul de vedere al tehnicii legislative, sunt exprimate normele juridice adoptate, armonizarea acestora cu sistemul dreptului, contribuția acestora la dezvoltarea progresivă a societății, statului și persoanei” [9, p. 381].

S. I. Ojegov înțelege prin expertiză cercetarea unor probleme în vederea emiterii unei concluzii [10, p. 832]. În opinia lui M. I. Tihomirov, expertiza – reprezintă cercetarea de către specialist (expert) sau un grup de specialiști a chestiunilor, rezolvarea cărora implică cunoștințe profesionale speciale într-un anumit domeniu. Rezultatul practic și documentat al expertizei, în opinia acestuia, o constituie concluzia expertului sau a grupului de experți [11, p. 330].

Un alt autor rus, N. Raldughin, în lucrarea sa, dedicată expertizei juridice a actelor normative, înțelege prin expertiza actului normativ desfășurarea de către specialist sau un grup de specialiști sau organizația specializată a cercetărilor unui obiect determinat prin aplicarea cunoștințelor profesionale în domeniul respectiv și emiterea unei concluzii, care cuprinde rezultatele acestui studiu și răspunsurile la întrebările formulate [12, p. 10].

În opinia lui I. V. Sidelinikov, expertiza este o activitate evaluativ-analitică, desfășurată cu antrenarea experților în vederea analizării și evaluării obiectului supus expertizării în scopul fundamentării concluziei formulate [13, p. 237].

Expertiza mai poate fi definită, ca fiind activitatea de cercetare a unor împrejurări de fapt, necesare stabilirii adevărului obiectiv în cauza supusă soluționării de către un expert, prin cunoștințe specifice fiecărei specialități, activitate desfășurată la cererea organului judiciar în situația în care acesta nu poate de unul singur să lămurească respectiva împrejurare de fapt.

Noțiunea de „expertiză” se utilizează în știință și în practică pentru evidențierea cercetărilor, iar cercetarea, la rândul său, este activitatea, îndreptată spre elucidarea datelor faptice, care vor confirma sau infirma aceste fapte, și care au însemnătate pentru persoanele, care au întreprins expertiza, și emiterea unei note evaluative [8, p. 13].

Expertiza proiectelor actelor normative este activitatea juridico-publică a persoanei (grupului de persoane), care posedă cunoștințe speciale, îndreptată spre desfășurarea cercetării proiectului actelor normative privind corespunderea acestuia cerințelor obiective într-un domeniu

distinct al relațiilor sociale, la fel elaborarea, formularea concluziilor și recomandărilor privind proiectul actului normativ respectiv.

După rolul pe care expertiza îl are în procesul de elaborare și adoptare a proiectelor actelor normative, aceasta poate fi atribuită ca una din etapele activității de legiferare [14]. Expertiza are o importanță deosebită actualmente, în condițiile în care adoptarea actelor normative eficiente, „juridic aplicabile”, clare și „la timp” constituie un factor determinant în dezvoltarea economică, politică, culturală, socială [15, p. 202].

În temeiul *Legii Republicii Moldova privind actele legislative* [2], pentru evaluarea proiectului de act legislativ, se efectuează *expertiză juridică, anticorupție, economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen, inclusiv în ce privește compatibilitatea cu legislația comunitară, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate, precum și o expertiză lingvistică*. Noua lege cu privire la actele normative prevede asigurarea efectuării expertizelor *economice, financiare, științifice, ecologice, anticorupție, juridice, de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ*. Astfel, după cum observăm, ambele legi prevăd aceleași tipuri de expertize ale proiectelor actelor normative, cu excepția celei lingvistice, pe care legea cea nouă nu o prevede. În opinia noastră, expertiza lingvistică a proiectelor actelor normative este foarte importantă asigurând respectarea regulilor ortografice, ortoepice și gramaticale ale limbii române. Utilizarea corectă a limbii române este necesară pentru înțelegerea precisă a mesajelor, precum și pentru sesizarea valențelor stilistice ale abaterilor de la norma literară. Limba corectă este principalul cod, iar utilizarea ei greșită blochează transmiterea și recepțarea unui mesaj.

În continuare, vom întreprinde o analiză a tipurilor de expertiză a proiectului actului normativ în conformitate cu legislația Republicii Moldova:

Expertiza anticorupție a proiectelor actelor normative este efectuată de către Centrul Național Anticorupție, conform Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative.

În opinia mai multor autori, opinie împărtășită și de noi, expertiza anticorupție a proiectelor actelor normative reprezintă una din formele expertizei criminologice a proiectelor actelor normative [20, p. 46, 21], care nu și-a găsit reflectare în noua lege cu privire la actele normative ale Republicii Moldova. Cu toate că se vorbește foarte mult astăzi despre expertiza anticorupție a actelor normative în cadrul conferințelor științifice, meselor rotunde, în cadrul activității organelor de stat, în același timp, despre desfășurarea expertizei criminologice complexe s-a uitat cu desăvârșire. Mai mult, după cum am menționat mai sus, la nivel legislativ expertiza criminologică a proiectelor actelor normative nu este reglementată nici până în prezent, cu toate că necesitatea obiectivă de instituționalizare a acestei expertize s-a conturat încă din primele zile de independență a țării. Astfel, expertiza criminologică a proiectelor actelor normative s-ar putea desfășura asupra actelor juridico-penale sau altor proiecte de acte normative care se referă la prevenirea criminalității, profilaxia, ispășirea pedepsei penale, amnistia și grațierea și alte subiecte cu conținut juridico-penal.

Expertiza economică se efectuează de către Ministerul Economiei și Infrastructurii, este obligatorie pentru proiectele actelor normative care au impact economic.

Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor și este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public.

Expertiza științifică este efectuată de instituții științifice și de învățământ superior de profil, de experți, inclusiv de peste hotare.

Expertiza ecologică se efectuează de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.

Expertiza lingvistică are menirea de a contribui la asigurarea utilizării corecte a terminologiei și la perfecționarea limbajului actului legislativ.

Expertiza juridică este efectuată de către Ministerul Justiției și este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative elaborate de către autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritățile publice autonome. În baza rezultatelor expertizei juridice se întocmește raportul de expertiză juridică.

Expertiza de compatibilitate a proiectului actului normativ cu legislația Uniunii Europene se efectuează de Centrul de Armonizare a Legislației și este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative.

Concluzii. 1. Scopul expertizei proiectului actului normativ constă în corelarea acestuia cu legislația în vigoare în vederea elucidării interconexiunii reciproce și includerii în sistemul legislației.

2. Desfășurarea expertizei proiectului actului normativ constituie unul din segmentele obligatorii ale activității de legiferare, o instituție juridică specială în cazul adoptării actelor normative.

3. Luând în considerație experiența statelor de peste hotare și stabilind realitatea juridică a Republicii Moldova în domeniul desfășurării expertizelor proiectelor actelor normative, se poate îmbunătăți substanțial activitatea de expertizare și, ca urmare, să obținem ridicarea calității proiectelor actelor normative. Elaborarea și adoptarea normelor juridice, care ar reglementa activitatea de expertizare a proiectelor actelor normative constituie unul din subiectele actuale și o parte componentă a perfecționării legislației Republicii Moldova.

4. Expertiza anticorupție a proiectelor actelor normative reprezintă una din formale expertizei criminologice a proiectelor actelor normative. Venim cu propunerea de a introduce expertiza criminologică a proiectelor actelor normative de rând cu alte tipuri de expertiză și modificarea legislației Republicii Moldova în acest sens.

5. Analiza cadrului normativ și a procesului de legiferare, în ansamblu, ne permite să concluzionăm faptul că, în prezent, se cere elaborarea unei metodologii de optimizare a activității de legiferare, iar una din componentele sale de bază va fi concepția politicii privind desfășurarea activității de expertizare. Adoptarea unei asemenea Concepții, justificată nu doar de necesitatea teoretică, recomandări și generalizări, dar și de un plan concret de realizare, va contribui la unificarea tuturor „tipurilor” de expertiză a proiectelor actelor normative. În această ordine de idei, expertiza proiectelor actelor normative va constitui un complex de măsuri și nu o operațiune unică, cum este în prezent, ceea ce va duce la perfecționarea legislației moldovenești.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova *Privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale* nr. 317 din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 208-210 din 03.10.2003.

2. Legea Republicii Moldova *Privind actele legislative* nr. 780 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38 din 14.03.2002.

3. Legea Republicii Moldova *Cu privire la actele normative* nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17 din 12.01.2018. În vigoare din 12.07.2018.

4. Худойкина Т. В., Лукьянов А. А. *Качество закона: коррупциогенные факторы*. В: Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013, № 4 (30).

5. Пашков А. С, Чечот Д. М. *Эффективность правового регулирования и методы ее выявления* / Советское государство и право. -1965, № 8.

6. Евсеева М. В. *Экспертная законодательная деятельность и ее системообразующие элементы*// История государства и права. 2008, № 23.
7. Скурко Е. В. *Метод социально-правового моделирования в решении задач правотворчества*./// Государство и право. – 2003, № 1.
8. Разуваев А. А. *Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики)* / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2006.
9. Байтин М. И. *Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков)*, изд. 2-е доп.- М.: ООО ИД «Право и государство», 2005.
10. Ожегов С. И. *Словарь русского языка*. 10-е изд. / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1973.
11. Тихомиров М. Ю. *Юридическая энциклопедия*. Изд. третье, доп. и переработанное. — М.:ЮРИНФОРМ ЦЕНТР, 1995.
12. Ралдугин Н. В. *Правовая экспертиза проектов федеральных законов*. М.: Изд-во МГУ, 1998.
13. Сидельников Ю. В. *Экспертиза сегодня и завтра*. - М., 1996.
14. În legislația Republicii Belarus activitatea de expertizare este plasată la etapele activității de legiferare, ca una separată. Vezi: Legea Republicii Belarus privind actele normative nr. 361-3 din 10 ianuarie 2000.
15. *Нормография: теория и методология нормотворчества*. Учебно-методическое пособие / Под ред. Ю. Г. Арзамасова. — М.: Академический проект, 2007.
16. Раздьяконова Е. В., Третьякова Е. *Правовая экспертиза нормативных правовых актов*. Учебное пособие. Изд-во СибАГС. Новосибирск, 2014.
17. Aprobate prin hotărârea Colegiului Centrului Național Anticorupție al Republicii Moldova *Cu privire la aprobarea Metodologiilor de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative, normative și departamentale*, nr. 6 din 20.10.2017.
18. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 134-137 din 25.08.2006.
19. Нугманова Э. Л. *Актуальные проблемы совершенствования нормотворческой деятельности государственной администрации в Республике Казахстан*./// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2007, № 3.
20. А. В. Нестеров. *Правовые основания антикоррупционной экспертизы* // Безопасность бизнеса, 2009 г., № 2.
21. С. В. Матковский. *Правовая природа антикоррупционной экспертизы* // Российский следователь, 2008, № 24.

DREPTUL LA UN PROCES ECHITABIL

Gheorghe COSTACHI,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
cercetător științific principal,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice

Sergiu CARP,
student,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

SUMMARY

The article is devoted to the right to a fair trial as the fundamental right of human. Based on national and community legislation and on doctrine it analyzes the content of this right and emphasizes its importance in guaranteeing other human rights and strengthening justice in a rule of law.

Keywords: *fair trial, right to a fair trial, justice.*

Pornind de la practica realizării dreptului în societatea noastră (reflectată atât în sursele mass-media cât și în jurisprudența puterii judecătorești din Republica Moldova, dar, mai ales, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului) trebuie să recunoaștem de la bun început că dreptul la un proces echitabil reprezintă un drept fundamental al omului, de care depinde în mod decisiv apărarea celorlalte drepturi și libertăți ce formează statutul juridic al persoanei într-un stat de drept. De aici decurge, fără îndoială, necesitatea cunoașterii conținutului acestui drept pentru a reuși, astfel, exercitarea lui practică cât mai eficientă. Pentru a contribui la realizarea acestui deziderat, în cele ce urmează ne propunem o analiză a dreptului în cauză, în vederea elucidării conținutului său, particularităților reglementării juridice, precum și accentuării semnificației sale pentru garantarea celorlalte drepturi ale omului și consolidarea justiției într-un stat de drept.

Pentru început, considerăm necesar a reitera că *dreptul la un proces echitabil* își are soriginea în dreptul comunitar, fiind reglementat în art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului [7], după cum urmează:

„(1) Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî, fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

(2) Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi legal stabilită.

(3) Orice acuzat are, în special, dreptul: a) să fie informat, în cel mai scurt termen, într-o limbă pe care o înțelege și într-un mod detaliat, asupra naturii și cauzei acuzației aduse împotriva sa; b)

să dispună de timpul și de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale; c) să se apere singur sau să fie asistat de un apărător ales de el și, dacă nu dispune de mijloacele necesare pentru a plăti un apărător, să poată fi asistat în mod gratuit de un avocat din oficiu, atunci când interesele justiției o cer; d) să întrebe sau să solicite audierea martorilor acuzării și să obțină citarea și audierea martorilor apărării în aceleași condiții ca și martorii acuzării; e) să fie asistat în mod gratuit de un interpret, dacă nu înțelege sau nu vorbește limba folosită la audiere.”

După cum se poate observa, art. 6 din CEDO garantează dreptul la un proces echitabil și public pentru a decide asupra drepturilor și obligațiilor cu caracter civil ale unei persoane sau a temeiniciei oricărei acuzații penale aduse împotriva sa. Important este că primul paragraf al articolului se aplică în același timp proceselor civile și penale, pe când celelalte sunt explicit limitate numai la acțiuni penale, chiar dacă dispozițiile lor pot să se extindă uneori și asupra acțiunilor civile.

În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, garantând dreptul la un proces echitabil, acest articol prezintă o importanță fundamentală pentru funcționarea democrației [11, p. 72]. Cu o altă ocazie, Curtea a precizat că dreptul la un proces echitabil este o componentă esențială a altui principiu fundamental, care rezultă din dispozițiile CEDO, și care a fost pus în aplicare în jurisprudența organelor sale, și anume principiul „afirmării unei ordini publice europene a drepturilor omului” [12, p. 62].

Așadar, dreptul la un proces echitabil este un drept de o importanță considerabilă, ocupând un loc deosebit într-o societate democratică și într-un stat de drept. Mai mult, procesul echitabil fiind un drept fundamental, este și „un ideal de justiție adevărată, făcută cu respectarea drepturilor omului”. Acest drept este, în același timp, o garanție a exercitării celorlalte drepturi prevăzute în Convenție, iar garantarea sa este „cosubstanțială cu însuși spiritul Convenției” [14, p. 108].

Într-o altă opinie, dreptul la un proces echitabil este apreciat a fi dreptul care asigură legătura între drepturile omului și statul de drept, caracterizat prin eliminarea arbitrariului și domnia legii, putând fi definit ca ansamblul garanțiilor procedurale care permit punerea în valoare a majorității drepturilor protejate prin instrumente internaționale [2, p. 146]; or, ansamblul garanțiilor procedurale care permit valorificarea celorlalte drepturi și libertăți fundamentale [2, p. 150].

În teoria juridică dreptul la un proces echitabil a fost ridicat la rangul de principiu al procesului penal și civil. Cu referire la procedura penală, se susține că în ansamblu, toate principiile fundamentale în materia procedurii penale pot fi înglobate în principiul dreptului la un proces echitabil. Această regulă este de esență procedurii penale întrucât pune în valoare acel echilibru atât de necesar în materie, și anume echilibrul între interesul public al statului și interesul privat al cetățeanului [10, p. 42].

În Dicționarul de procedură penală este consemnat că „în reglementarea procesuală, „echitatea” presupune o deplină egalitate a tuturor participanților la procesul penal, iar în realizarea acestuia echitatea nu poate fi separată de ideea fundamentală, potrivit căreia toate persoanele care au încălcat legea trebuie să fie sancționate și niciun nevinovat să nu fie pedepsit” [1, p. 97]. În acest mod se exprimă cerința unui echilibru între apărarea interesului general al societății, de pedepsire a tuturor infractorilor și interesul legitim al fiecărei persoane nevinovate de a nu fi supusă constrângerii penale; pentru aceasta este necesar, pe de o parte, să existe autoritatea judiciară corespunzătoare pentru a aplica corect și nepărtinitor legea penală, obligată prin lege să acționeze în acest sens, deci să afle adevărul despre infracțiunea săvârșită și autorul ei, precum și aplicarea pedepsei în caz de vinovăție, dar, totodată, să se asigure ca nicio persoană să nu fie cercetată sau judecată pentru o infracțiune pe care nu a săvârșit-o [9].

Din perspectiva dreptului procesual penal, valoarea deosebită a dreptului la un proces echitabil rezidă atât în menirea lui de a proteja persoana în cadrul procesului, în raportul de aplicare a constrângerii juridice, cât și în contribuția lui decisivă la optimizarea și eficientizarea actului de justiție, toate acestea determinând în consecință o reală încredere din partea cetățenilor în sistemul judiciar ca factor de asigurare a echilibrului, ordinii și echității în cadrul societății și a statului [3, p. 160-161].

În ceea ce privește conținutul dreptului la un proces echitabil, în doctrină nu poate fi atestată o viziune unică. Acest drept este interpretat atât în sens restrictiv, limitat la dispozițiile exprese ale art. 6 din Convenție, cât și în sens extensiv, atribuindu-se înțelesuri reieșite din interpretare.

În opinia lui Șt. Deaconu [8, p. 89], dispozițiile art. 6 presupun stabilirea, pe tot parcursul procesului, a unui ansamblu de reguli de procedură destinate instaurării unui echilibru între părțile în proces și aplicarea unei organizări capabile să garanteze independența și imparțialitatea judecătorilor. Independența presupune dispoziții apte să asigure libertatea de decizie. Imparțialitatea face apel la calitățile personale ale judecătorului, la rigoarea sa intelectuală și morală, având sarcina să aplice legea, el trebuie adesea să o interpreteze cu o riguroasă neutralitate care îl îndepărtează de orice părtinire și îl conduce să se sprijine numai pe elementele determinante ale dosarului.

În același context, B. Selejan-Guțan [14, p. 116-129] interpretează dreptul la un proces echitabil ca oferind trei categorii de garanții în materie:

- garanții generale (dreptul de a fi judecat de un tribunal independent și imparțial prevăzut de lege și dreptul de a fi judecat într-un termen rezonabil);
- garanții speciale pentru un proces echitabil în procesele penale (prezumția de nevinovăție, dreptul la apărare);
- garanții implicite ale dreptului la un proces echitabil (dreptul de acces la un tribunal, obligația de motivare a hotărârilor, principiul egalității armelor, dreptul de a nu se autoacuză, dreptul la executarea hotărârilor judecătorești).

În acord cu aceste momente, se poate susține că un proces echitabil are numeroase concepte. Ele includ dreptul inițial de a nu fi reținut și deținut în lipsa unor temeiuri suficiente; dreptul de a nu fi supus torturii; de a fi informat cu privire la acuzații; de a fi înștiințat cu privire la probele ce urmează a fi utilizate; de a avea acces la o instanță de judecată echitabilă, independentă și imparțială; de a beneficia de asistența juridică a unui avocat; de a nu se autoincrimina; de a fi prezumat nevinovat; de a nu fi restrâns în capacitatea de a-și asigura propria apărare; de a fi prezent la toate procedurile importante; de a avea un proces public și hotărâri motivate; de a avea un proces într-un termen rezonabil; precum și dreptul de a depune apel/recurs. Privite în ansamblu, aceste drepturi reprezintă minimul condițiilor necesare pentru a oferi acuzaților un proces echitabil. Pe cale de consecință, existența unui cadru juridic care ar garanta aceste drepturi este indispensabilă pentru a asigura dreptul la un proces echitabil în cauzele penale. Totodată, este deosebit de important ca acest cadru juridic să fie urmat și respectat cu diligență de fiecare participant al sistemului justiției [13, p. 11-12].

Vorbind despre reglementarea acestui drept în plan intern, observăm că la nivel constituțional o consacrare expresă lipsește. Potrivit cercetărilor, totuși unele elemente ale dreptului în cauză pot fi atestate în art. 20, art. 52-53, art. 114-119 din *Constituția Republicii Moldova* [5]. În plan comparativ, constatăm că *Constituția României* [6], în art. 21, alin. (3), valorifică expres textul art. 6 din Convenție, stabilind că „părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil”.

Spre deosebire de *Constituția Republicii Moldova*, dreptul la un proces echitabil este consacrat expres în *Codul de procedură penală* în următoarea formulă: „Orice persoană are dreptul

la examinarea și soluționarea cauzei sale în mod echitabil, în termen rezonabil, de către o instanță independentă, imparțială, legal constituită, care va acționa în conformitate cu Codul de procedură penală” (art. 19 – „Accesul liber la justiție”) [4]. În același timp, elemente ale acestui drept pot fi atestate și în alte articole ale Codului, bunăoară art. 20 în care se reglementează principiul desfășurării procesului penal în termene rezonabile, fiind consacrate direct unele condiții preluate din jurisprudența CtEDO.

În concluzie, subliniem că valoarea deosebită a dreptului la un proces echitabil rezidă atât în menirea lui de a proteja persoana în cadrul procesului judiciar, mai ales în raportul de aplicare a constrângerii juridice, cât și în contribuția lui decisivă la optimizarea și eficientizarea actului de justiție.

Pornind de la importanța deosebită a dreptului la un proces echitabil într-o societate democratică, considerăm binevenită consacarea expresă a acestui drept și în *Constituția Republicii Moldova*, fapt prin care îi va fi recunoscută valoarea inedită pentru societatea și statul nostru aflate pe calea edificării statului de drept.

BIBLIOGRAFIE

1. Antoniu G., Volonciu N., Zaharia N. Dicționar de procedură penală. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1996.
2. Beșteliu R. M., Brumar C. Protecția internațională a drepturilor omului. Note de curs. Ediția a IV-a. București: Universul Juridic, 2008.
3. Chetruș U. Garantarea drepturilor și libertăților constituționale în procesul aplicării măsurilor de constrângere juridică. Teză de doctor în drept. Chișinău: 2013.
4. Codul de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122, din 14.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.06.2003, nr. 104-110.
5. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificările ulterioare).
6. Constituția României din 21 noiembrie 1991. În: Monitorul Oficial al României nr. 233 din 21.11.1991, republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.
7. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 (Roma). Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a unor protocoale adiționale la această convenție, nr. 1298-XIII din 24.07.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.08.1997, nr. 54-55/502.
8. Deaconu Șt. Dreptul persoanei la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil. În: „Revista de Drept Public”, 2007, nr. 4.
9. Dunca Isadora I. Dreptul la un proces echitabil. În: <http://www.asociatia.victoriancu.ro/documente/Dreptul%20la%20un%20proces%20echitabil%20-%20Dunca%20Isadora.pdf>.
10. Ionescu D. Procedură penală. Partea generală: sinteze și spețe. Cluj-Napoca: Sfera Juridică, 2007.
11. Micu D. Garantarea drepturilor omului în practica Curții Europene a Drepturilor Omului și în Constituția României. București: All Beck, 1998.
12. Pătulea V. Proces echitabil. Jurisprudența comentată a Curții Europene a Drepturilor Omului. București: I.R.D.O., 2007.
13. Procesul echitabil garantat de Convenția Europeană pentru Drepturile Omului. Ghid pentru Republica Moldova. Chișinău: Sirius s.n., 2008.
14. Selejan-Gușan B. Protecția europeană a drepturilor omului. București: All Beck, 2006.

MANDATUL PARLAMENTAR CA FUNCȚIE PUBLICĂ

Victor MICU,
președintele Consiliului Superior al Magistraturii,
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice

SUMMARY

The article includes a series of reflections on the parliamentary mandate as a public function. Particular emphasis is placed on its status as a public dignity, which distinguishes it from a simple public function. To argument this idea are analyzed the main features of the parliamentary mandate, such as: general character, independence and irrevocability.

Keywords: *mandate, parliamentary mandate, public office, public dignity.*

După cum atestă doctrina dreptului constituțional, *mandatul parlamentar* rezultă „dintr-o manifestare de voință colectivă a unui subiect determinat (corpul electoral) făcută în scopul de a produce un efect de drept constituțional” [12, p. 240]. De aici se susține, pe bună dreptate, că *mandatul parlamentar* este o categorie a dreptului public, deoarece însăși Constituția este cea care-i stabilește conținutul, îi determină consecințele și limitele sale [10, p. 665].

Din aceste considerente, suntem de părerea că *mandatul parlamentar* nu trebuie redus doar la sensul dat de *Dicționarul politic*, care îl explică drept reprezentând [21, p. 153] „a) un suport popular pentru un program politic, exprimat prin votul dat în alegeri; b) împuternicire dată unui deputat să exprime doleanțele și voința cetățenilor ce l-au ales în organele reprezentative ale statului”.

În calitatea sa de categorie a dreptului public, *mandatul parlamentar*, desigur, presupune cu mult mai mult [16, p. 58; 17, p. 42]. În literatura de specialitate, în acest sens, pot fi atestate câteva definiții date mandatului parlamentar:

- „un mijloc intermediar între popor ca deținător al suveranității naționale și reprezentanții acestuia în organul legislativ al statului, rezultând din alegeri, al cărui conținut este determinat de normele de drept constituțional” [15, p. 305];

- „o împuternicire politico-juridică acordată de către corpul electoral prin alegerea unor reprezentanți în scopul exercitării suveranității naționale, mandat protejat constituțional, atrăgând răspunderea morală și politică a deținătorului mandatului” [3, p. 20];

- o „împuternicire dată de către popor unor persoane în scopul de a-l reprezenta în procesul exercitării puterii de stat, împuternicire care se transformă într-o *funcție* sau *demnitate publică* electivă, nominativă, înzestrată cu anumite competențe și garanții pentru participarea efectivă la libera exercitare a funcțiilor Parlamentului, ca autoritate reprezentativă a poporului” [19, p. 57-58; 9, p. 265];

- „demnitate publică rezultată din alegerea de către electorat în vederea exercitării prin reprezentare a suveranității naționale (puterii poporului) și care conține împuterniciri stabilite prin Constituție și legi” [7, p. 289; 14, p. 304];

- o demnitate publică rezultată din manifestarea de voință a corpului electoral în scopul exercitării prin reprezentare a suveranității naționale în baza împuternicirilor stabilite prin Constituție și legi în spiritul democrației și statului de drept [3, p. 16; 1, p. 195; 10, p. 664];

- „o funcție publică cu care membrii adunărilor (Camerelor) parlamentare sunt învestiți prin alegere, funcție al cărei conținut este determinat prin Constituție și în virtutea căreia

fiecare parlamentar, reprezentând națiunea, concură la exercițiul suveranității naționale” [4, p. 23; 22, p. 31].

După cum se poate observa, sub aspect juridic, mandatul parlamentar reprezintă o *funcție publică*, întrucât cuprinde împuternicirile date de către electorat, prin actul democratic al alegerilor, după proceduri care să pună în valoare exercitarea puterii poporului prin organele sale reprezentative [10, p. 665]. Desigur, acesta se deosebește de o simplă funcție publică atât prin trăsături speciale, cât și prin modalitățile de încetare, fiind în esență sa o *demnitate publică* [16, p. 60; 17, p. 42; 18, p. 127].

În plus, înseși prevederile Constituției exprimă ideea de a se diferenția totuși mandatul parlamentar de funcția publică, pentru că expresia *demnitate publică* reflectă mai bine dimensiunile politico-juridice, relațiile și interrelațiile mandatului [10, p. 664].

Sub aspect istoric, trebuie reiterat că concepția *mandatului* ca funcție publică rezultă chiar din transformarea reprezentării asigurate de către adunările medievale pe lângă suveran. Membrii acestor adunări erau deputați, altfel spus trimiși de către comunitățile lor pentru a fi purtătorii lor de cuvânt și a exprima dorințele lor în schimbul consimțământului la subșiile cerute de către suveran. Puterile lor țineau de cei care i-au trimis și nu se puteau angaja decât în limitele mandatului pe care l-au primit; pentru această rațiune, acest mandat era imperativ, ceea ce înseamnă că deputații erau legați prin instrucțiunile lor de cei care i-au delegat [4, p. 24].

În timp, sub influența teoriei suveranității naționale, mandatul parlamentar a căpătat noi trăsături, diametral opuse, care i-au conferit un caracter reprezentativ pronunțat, dar care nu i-au afectat esența de *demnitate publică*.

În încercarea de a dezvolta acest aspect, reiterăm că „fiecare parlamentar reprezintă națiunea în întregul ei, mandatul parlamentar având o natură juridică specifică, din care rezultă și caracteristicile sale” [12, p. 240]. Respectiv, în doctrină, au fost identificate următoarele trăsături caracteristice mandatului parlamentar:

- generalitatea, independența (libertatea) și irevocabilitatea [13, p. 305; 6, p. 376-377];
- generalitatea, independența, irevocabilitatea și protecția constituțională [7, p. 89; 1, p. 198; 10, p. 665].

Caracterul general rezultă din faptul că parlamentarul este „... reprezentantul întregii națiuni și pentru toate interesele ei” [11, p. 230]. Deci, pornind de la faptul că Parlamentul este autoritatea care reprezintă poporul ca un întreg și fiecare parte a acestui întreg, fiecare element constitutiv, se consideră că el deține calitatea de „reprezentant cu mandat general” [19, p. 57-59], iar deputații sunt reprezentanți generali ai națiunii, cunoscute ca o entitate colectivă și abstractă” [20, p. 86].

Prin urmare, nu modalitatea de obținere a mandatului (scrutin uninominal sau de listă) determină caracterul general al mandatului parlamentar, ci „statutul juridic” pe care îl invocă, el fiind egal pentru fiecare deținător în parte: de aici și egalitatea votului între demnitarii parlamentari [1, p. 198].

Independența se exprimă prin aceea că „parlamentarul se manifestă în exercițiul mandatului său fără a fi legat juridic de angajamentele sale față de corpul electoral sau de manifestările de voință ale acestuia, pe durata mandatului” [11, p. 230].

Din înseși prevederile art. 68, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova [8] rezultă că „parlamentarul nu este ținut, din punct de vedere juridic, să respecte angajamentele pe care și le-a luat în campania electorală și nici pe cele care ar rezulta din manifestările de voință ale alegătorilor din timpul mandatului. Altfel spus, parlamentarul este independent în exercitarea mandatului său, supunându-se numai Constituției și legilor” [7, p. 90].

Mai mult, „după alegeri, în raportul partid-candidat ales se produce o transformare de

natură juridică. Din acest moment candidatul propus de partid și ales de către corpul electoral nu mai este alesul partidului, ci al întregului popor care i-a încredințat puterea de stat, iar partidul, practic, poate să nu mai exercite nicio influență asupra lui” [19, p. 61].

În același timp, este important de precizat că *un program politic nu este sinonim cu o lege* (s. n.), semnificația lui nefiind juridică, ci politică, îndeplinirea lui fiind o problemă de demnitate morală și politică, sancționată la viitoarele alegeri, care reprezintă posibilitatea pentru popor de a aprecia prin corpul electoral modul în care reprezentanții săi și-au îndeplinit mandatul acordat. Deci independența parlamentarului înseamnă faptul că partidul de care aparține nu-i poate impune, sub aspect juridic, nici cum să-și exercite dreptul la cuvânt, și nici cum să voteze, după cum nici cetățenii circumscripției electorale în care a fost ales nu-i pot impune respectarea angajamentelor luate ori pledarea pentru o anumită cauză sau alta care ar prezenta interes pentru ei, aceasta având semnificația unui mandat imperativ, interzis expres prin Constituție [2, p. 37].

În general, această trăsătură asigură „libertatea juridică și politică de exercitare a mandatului parlamentar în conformitate cu interesul națiunii și cu conștiința parlamentarului” [5, p. 71].

Irevocabilitatea. Potrivit art. 68, alin. (2) din *Constituția Republicii Moldova* [8], orice mandat imperativ este nul. Pe această dispoziție constituțională se fundamentează și **irevocabilitatea mandatului parlamentar**, prelungirea firească a independenței acestuia. În general, după cum s-a enunțat anterior, prin mandat imperativ se înțelege un act care stabilește un raport de drept între mandatar și mandanți, în virtutea căruia primul se află în dependență de aceștia. Starea de dependență implică revocabilitatea alesului care nu se conformează angajamentelor pe care le-a contractat [10, p. 664-665].

Irevocabilitatea mandatului parlamentar este o protecție a independenței parlamentarului în exercitarea mandatului său. Această trăsătură nu înseamnă că parlamentarul nu-și poate lua angajamente, că odată ales nu le respectă, că nu respectă voința alegătorilor și disciplina votului. Irevocabilitatea privește răspunderea juridică. Deci, parlamentarul nu poate fi tras la răspundere juridică dacă nu-și respectă asemenea angajamente sau promisiuni [10, p. 666].

Desigur, pe plan politic, nerespectarea promisiunilor și angajamentelor poate avea consecințe, cum ar fi, de exemplu, excluderea alesului din partidul politic. Mai mult, în ultimă instanță, o anumită răspundere se manifestă și în raporturile cu electoratul care la alegerile următoare poate să nu-l mai aleagă. Cu alte cuvinte, parlamentul își desfășoară activitatea sub control electiv [5, p. 72].

Cât privește protecția parlamentarului față de propriul partid, aceasta este evident o problemă complexă, delicată și chiar spinoasă. Partidul care-l propulsează pe ales în sferele parlamentare emite justificat pretenții legate de promovarea platformei sale politice. Din punct de vedere juridic însă mandatul reprezentativ nu dă niciun efect acestor legături și pretenții. Mandatul reprezentativ fundamentează până și nulitatea demisiei în alb pe care, uneori, partidele politice încearcă să o utilizeze ca un remediu [10, p. 666].

Interdicția mandatului imperativ este un mijloc de protecție a libertății și independenței parlamentarilor. După cum s-a arătat, programul politic pe baza căruia parlamentarul a fost ales nu are semnificația unui mandat imperativ. El privește conținutul politic al mandatului reprezentativ și, în acest sens, libertatea de opinie și independența parlamentarului este o condiție *sine qua non* pentru realizarea și adecvarea lui la evoluțiile, câte odată imprevizibile ale vieții sociale. De aceea, realizarea programului politic antrenează răspunderea politică a parlamentarului față de partidul ce-l reprezintă, care îl poate exclude sau îi poate retrage sprijinul acordat, precum și în fața electoratului, sub acest aspect alegerile constituind un mijloc de verificare a modului în care parlamentarii (mai bine zis Parlamentul – e.n.) au dus la îndeplinire mandatul [10, p. 667].

În acest sens se susține că excluderea unui parlamentar dintr-un partid politic nu are ca efect pierderea mandatului, întrucât astfel mandatul ar deveni imperativ, ceea ce Constituția expres interzice [10, p. 663].

În concluzie, subliniem că consacrarea principiului nulității mandatului imperativ constituie o garanție a capacității lucrative a autorităților reprezentative, a independenței acestora față de orice subiect, precum și contra presiunilor exercitate de grupurile parlamentare care încearcă să impună un anumit mod de vot membrilor săi. Valoarea acestui principiu sporește considerabil în condițiile în care garantează libertatea de opinie și exprimarea parlamentarilor în calitatea lor de reprezentanți ai poporului și subiecți ce exercită suveranitatea națională.

BIBLIOGRAFIE

1. Arseni A. *Legitimitatea puterii de stat – principiu edificator al statului de drept și democratic contemporan. Argumentare științifică și confirmare practică*. Monografie. Chișinău: CEP USM, 2014.
2. Arseni A. *Suveranitatea națională – de la construcție teoretică la realizare practică*. Monografie. Chișinău: CEP USM, 2013.
3. Arseni A., Costachi Gh. *Mandatul parlamentar – împuternicire politico-juridică întru realizarea suveranității naționale prin reprezentare*. În: „Revista Națională de Drept”, 2013, nr. 4 (150), p.15-20.
4. Avril P., Gicquel J. *Droit parlementaire*. Paris: Montchrestien, 1988.
5. Călinoiu C., Duculescu V. *Drept parlamentar*. București: Lumina Lex, 2006.
6. Cârnaț T. *Drept constituțional*. Ediția a 2-a. Chișinău: Print-Caro SRL, 2010.
7. Constantinescu M., Muraru I. *Drept parlamentar*. București: Gramar, 1994.
8. *Constituția Republicii Moldova*, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 20 septembrie 2006).
9. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: ARC (Tipografia „Europress”), 2012, 576 p.
10. *Constituția României: Comentariu pe articole*. Coord. Muraru I., Tănăsescu E.S. București: C.H. Beck, 2008.
11. Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*. Vol.II. București: Europa Nova, 1996.
12. Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 1996.
13. Guceac I. *Curs elementar de drept constituțional*. Vol.I. Chișinău: Reclama, 2001.
14. Guceac I. *Curs elementar de drept constituțional*. Vol.II. Chișinău, 2004.
15. Iancu Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina LEX, 2007, 568 p.
16. Micu V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică*. Monografie. Chișinău: s.n., 2017.
17. Micu V. *Mandatul parlamentar: noțiune, trăsături și tipologie*. În: „Revista științifică internațională” „Supremația dreptului”, 2017, nr. 2, p. 36-44.
18. Micu V. *Mandatul parlamentar: noțiune, trăsături și tipologie*. În: Culegere de studii științifice la tema tezei de doctor în drept. Chișinău, 2017, p. 110-130.
19. Popa V. *Drept parlamentar al Republicii Moldova: monografie*. Chișinău: ULIM, 1999, 232 p.
20. Prelot M., Boulouis J. *Institutions politiques et droit constitutionnelle*. 10-ème. Paris: Dalloz, 19786.
21. Tomaș S. *Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică*. București: Șansa, 1996.
22. Zaporogan V., Stratan S. *Incidența unei hotărâri definitive și irevocabile de condamnare asupra mandatului parlamentar*. În: „Revista Națională de Drept”, 2015, nr. 4.

ROLUL DREPTULUI VAMAL SANȚIONAR ÎN CONSOLIDAREA STATULUI DE DREPT

Sergiu BODLEV,
lector universitar,
Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul

SUMMARY

The rule of law being a political-legal concept defining a form of the democratic regime of ruling from the perspective of relations between the State and law, between power and law, by ensuring the rule of law and rights, freedoms Fundamental human rights in exercising power cannot be conceived in the absence of rules sanctioned by customs law. Customs law is a decisive and vital instrument necessary to establish relations based on legal norms in the field of social relations related to the passage of goods and means of transport over the Customs frontier, the levying of customs payments, Clearance, customs control, and other ways of achieving customs policy, which is a component part of the state's foreign and internal policy.

Keywords: Customs law; State of law; Sanctions; Rules of Law.

Statul de drept reflectă interdependența dintre cele două fenomene sociale, fiecare având tendințe opuse: statul și supunerea, dreptul de ordonare în fața legii a cetățenilor. Existența unui stat real de drept și democratic depinde de îndeplinirea unei triple condiții: legalitatea, efectivitatea și legitimitatea dreptului. Or, nu poate fi considerat ca legitim decât dreptul care, dincolo de validitatea lui formală, favorizează respectul persoanei umane. După cum afirma Gh. Costachi „Edificarea statului de drept nu este un moft al cuiva, nu este un tribut plătit modei, ci o necesitate vitală dintre cele mai stringente, determinată de condițiile noi de viață, de perioada de tranziție de la economia supracentralizată, la economia liberă de piață, de la o conducere autoritară, la o conducere bazată pe principii democratice”. [7, p. 40]

Deci, statul de drept presupune armonizarea, echilibrarea raporturilor celor două componente, în sensul domniei legii, adică a supremației ei absolute în scopul preservării drepturilor și libertăților individuale, în aceste circumstanțe dreptul vamal prin atributele sale sancționare are o importanță majoră în consolidarea statului de drept.

Obiectul prezentei cercetări îl formează rolul dreptului vamal în consolidarea statului de drept, ca o ramură complexă de drept formată din instituții și norme juridice care au drept scop reglementarea relațiilor sociale ce se nasc, se modifică și se sting în legătură cu trecerea persoanelor, mărfurilor și mijloacelor de transport peste frontiera vamală a statului. Drept obiect cercetat au fost supuse sancțiunile prevăzute în dreptul vamal ce au tangență cu consolidarea statului de drept în Republica Moldova.

Scopul studiului constă în analiza și cercetarea multiaspectuală a rolul dreptului vamal sancționar în consolidarea statului de drept prin prisma prevederilor Constituției, Codului Vamal al RM, Codului penal al RM, Codului contravențional al RM și a altor acte legislative și normative în vigoare.

Cercetarea dată apare destul de actuală și importantă, dat fiind faptul că identifică ansamblul mijloacelor juridice utilizate în dreptul vamal cu caracter sancționar ce contribuie direct și indirect la consolidarea statului de drept.

Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care dreptul vamal stă la veghe-

rea respectării legislației vamaie, având instrumente juridice de sancționare în vederea stabilirii ordinii de drept, a imperativelor legii și consolidarea statului de drept.

Republica Moldova, dar și alte state care au acceptat doctrina statului de drept, sunt determinate de două caracteristici principale:

- în primul rând, consacrarea priorității omului și a drepturilor sale în raport cu alte valori sociale;

- în al doilea rând – supremația legii. Constituția Republicii Moldova (articolul 1, alin. 3) recunoaște că demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.

Realizarea principiilor statului de drept este posibilă numai prin comportamentul legal al guvernanților și al cetățenilor, precum și prin realizarea de către puterea publică a principalei sale funcții, care, pe de o parte, constă în aplicarea legilor și a intereselor publice, exprimate în conținutul acestora, iar pe de altă parte, în crearea unor condiții menite să asigure activismul civic, dar și responsabilitatea cetățenilor, capabili să exercite controlul asupra puterii.

În procesul de edificare a statului de drept un rol special îi revine constituționalismului, care, în calitatea sa de concept complex, conține în sine teoria Constituției în toate manifestările acesteia în procesul de dezvoltare istorică a țării respective. În sens îngust, fenomenul respectiv cuprinde un sistem de cunoștințe despre valorile fundamentale ale democrației. [10, p. 79-80]

După cum statua Constantin Stere, „milenii la rând societatea umană se află în proces de căutare a unui echilibru armonios și durabil între drepturile și interesele legale ale individului, cele ale societății în întregime și, în sfârșit, cele ale statului”. Autorul citat mai sublinia că una din problemele mai însemnate ale vieții de stat e tocmai realizarea solidarității tot mai desăvârșite între interesele individului și ale statului. Și în măsura în care crește conștiința națională juridică, în măsura în care masele poporului participă tot mai mult la viața publică, asigurând triumful sentimentului de dreptate socială și al interesului general, – această problemă găsește o soluțiune mai adevărată și mai justă, fără să poată fi vorba despre subjugarea individului prin întinderea câmpului de acțiune a statului. [15, p. 85]

La etapa actuală, în orice lucrare sau cercetare teoretică consacrată problemelor statului de drept, găsim ideea care, deși formulată diferit, este omniprezentă: activitatea statului de drept este subordonată principiului supremației legii și axată scopului asigurării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. [9, p.19] Cu titlu de exemplu, avem a aduce opinia cercetătorului național Gheorghe Avornic, care statuează că „statul de drept poate fi înțeles ca un concept politico-juridic ce definește o formă a regimului democratic de guvernământ din perspectiva raporturilor dintre stat și drept, dintre putere și lege, prin asigurarea domniei legii și a drepturilor, a libertăților fundamentale ale omului în exercitarea puterii”. [1, p. 119] Autorii din Federația Rusă stabilesc că, în fond, „ca stat de drept este caracterizat statul, care în întreaga sa activitate se subordonează dreptului și consideră în calitate de scopul său principal asigurarea drepturilor și libertăților omului”. [17, 115] Tot doctrina rusă mai stabilește că „în doctrina politico-juridică contemporană ca stat de drept este recunoscut statul democratic, în care este asigurată supremația legii, se promovează consecvent principiul separării puterilor, precum și se recunosc și garantează drepturile omului”. [21, p. 316] Doctrinarii români specifică următoarele: statul de drept se înțelege, „ca un stat care, organizat pe baza principiului separației puterilor în stat, în aplicarea căruia justiția dobândește o reală independență, și urmărind prin legislația sa promovarea drepturilor și libertăților, inerente naturii umane, asigură respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor lui în întreaga sa activitate”. [8, p. 12]

Ca urmare a celor relatate, în ansamblu cu tema cercetată, în continuare ne propunem a

studia rolul dreptului vamal sancționar în consolidarea statului de drept. Astfel, după literatura de specialitate, dreptul vamal este o ramură complexă de drept ce reprezintă un ansamblu de norme juridice, cu apartenență ramurală diversă, care au drept scop reglementarea relațiilor sociale legate de trecerea mărfurilor și mijloacelor de transport peste frontiera vamală, perceperea plăților vamale, vămuirea, controlul vamal, precum și alte modalități de realizare a politicii vamale, care este o parte componentă a politicii externe și interne a statului. [20]

Instituirea unui stat de drept și formarea societății civile necesită respectarea unor principii și norme de drept fundamentale. Respectarea normelor juridice este obligația tuturor subiecților de drept – persoanelor fizice și juridice, precum și a statului care asigură respectarea normelor de drept. Acest deziderat poate fi atins doar pe calea exercitării de către stat a funcțiilor sale de control. De aici vrem să obiectăm că în dreptul vamal un rol deosebit îl are controlul vamal, importanța căruia pentru activitatea de ocrotire a normelor de drept a statului în ansamblu este evidentă, fiind un mijloc important pentru elucidarea încălcărilor normelor vamale, a încălcărilor fiscale și a acțiunilor ilicite cu caracter economic. Colaboratorii organelor vamale contracarează tentativele de introducere pe teritoriul țării a substanțelor narcotice, a armamentului și a altor obiecte interzise la trecerea peste frontiera vamală. În acest sens, controlul vamal devine o instituție de bază a dreptului vamal și una din funcțiile importante ale organelor vamale. [2, p. 42]

Amenda este cel mai frecvent mijloc sancționator al dreptului vamal. Fără ca să fie întotdeauna și în mod complet de natură penală, cu toate acestea, fără ca să prezinte în total, calitățile reparațiilor civile, amenda vamală are un caracter distinct, care o diferențiază de amenzile din dreptul comun. De caracterul amenzii, civil ori penal, se leagă strâns anumite consecințe, care influențează în mod hotărâtor soarta contravenienților. Amenda nu este numai o simplă reparație a unui prejudiciu (care adesea nici nu există), ea conține în această materie un caracter represiv. Cum menționează savantul Paul Negulescu, amenda vamală niciodată nu este egală cu prejudiciul cauzat. Dacă ea ar fi de natură civilă, ar fi egală numai cu *damnum emergens* și *lucrum cessans* [16]. Ea întotdeauna este un multiplu al acestui prejudiciu. Atunci apare o întrebare rezonabilă, dacă până la complinirea acestui prejudiciu, amenda are un caracter civil, dar de la această sumă în sus, ce este ea oare? Răspunsul este univoc - este o pedeapsă.

Deci o trăsătură a dreptului vamal ce are tangențe cu consolidarea statului de drept o constituie faptul că autoritățile vamale, ca reprezentante ale statului, acționează în scopul de a preîntâmpina și descoperi fraudele comerciale de natură vamală, precum și infracțiunile de drept vamal. [14, p. 48] În acest sens, dreptul vamal dispune de instrumente pentru a sancționa orice abatere de la norma legală, este de menționat că după normele legislației în vigoare, sancțiunile de tip contravențional aplicabile în dreptul vamal sunt de două tipuri: cu răspundere contravențională - prevăzute la art. 287, 287¹, 287² Cod contravențional al RM [3, art.287, 287¹, 287²] și cu răspundere materială - stabilite la art. 231 Cod Vamal al RM. [4, art. 231] Sancțiunile cu caracter penal sunt cuprinse în dispozițiile Codului penal al Republicii Moldova la art. 248 (contrabanda), art. 249 (eschivarea de la achitarea plăților vamale). [5, art. 248, art. 249]

În conformitate cu normele Codului contravențional al RM, art. 287, 287¹, 287² în dreptul vamal sancțiunile pot fi aplicate sub formă de amendă ce variază de la 6 la 90 unități contravenționale persoanei fizice, de la 90 la 180 unități convenționale persoanei cu funcție de răspundere și de la 180 la 300 unități convenționale persoanelor juridice în dependență de gravitatea contravenției comise. Codul Vamal al RM, în dispozițiile art. 231, stabilește că contravențiile vamale cuprinse în acest articol sunt pasibile de răspundere materială sub forma de amendă, conform art. 232 Cod vamal în mărime de la 4% la 10% din valoarea mărfurilor

nedeclarate, de la 40 la 100% din valoarea mărfurilor care au constituit obiectul contravenției sau cu confiscarea mărfurilor care au constituit obiectul contravenției, cu amendă de la 10% la 20% din valoarea mărfurilor care au constituit obiectul contravenției, cu sau fără retragerea autorizației, cu amendă de la 3% la 10% din valoarea mărfurilor și mijloacelor de transport ale căror documente au fost pierdute sau nepredate, cu amendă de la 0,1% la 0,5% din suma stabilită la art. 163, alin. (2), lit. c). - 2000.000 lei.

Astfel, în vederea stabilirii formei sancționării contravenționale în dreptul vamal avem a specifica că sancționarea contravențională constă în aplicarea de către organul împuternicit a sancțiunii față de persoana ce a săvârșit o contravenție. Deci, este vorba de principiul specialibus derogant generalibus. Dacă e să examinăm răspunderea contravențională din punctul de vedere al cercetătorilor naționali, putem evidenția opinia cercetătorilor V. Guțuleac și A. Harbuz, care menționează că răspunderea contravențională este o modalitate a răspunderii juridice, legiferată odată cu aplicarea Codului contravențional al Republicii Moldova din 31 mai 2009. Astfel, răspunderea contravențională este bine determinată cu trăsăturile sale care o divizează de alte forme ale răspunderii juridice. Unicul temei juridic de aplicare a răspunderii contravenționale este contravenția comisă cu vinovăție. [11, p. 8]

Astfel, vinovăția în săvârșirea fraudelor vamale, ca trăsătură esențială a contravenției, care poate fi întâlnită în formele descrise de art. 287, 287¹, 287² Cod contravențional, se sancționează indiferent de forma vinovăției (spre deosebire de infracțiuni).

O deosebire esențială între cele două forme ale contravenției vamale constituie și modalitatea de sancționare. Astfel, în cazul contravențiilor vamale cu răspundere contravențională se aplică sancțiunea sub forma unităților convenționale stabilite de alineatul corespunzător al faptei comise ce este prevăzut de art. 287, 287¹, 287² Cod contravențional al Republicii Moldova. În cazul contravenției vamale cu răspundere materială este aplicabil art. 232 al Codului vamal al Republicii Moldova ce prevede modalitatea de sancționare materială aplicabilă atât persoanelor juridice, persoanelor care desfășoară activitate de întreprinzător fără a se constitui persoană juridică sau persoanelor fizice.

Pe lângă contravențiile vamale, în cadrul dreptului vamal cu caracter sancționar, pot fi aplicate și normele legii penale pentru abaterea de la normele legale, în partea ce ține de infracțiunile de contrabandă sau eschivare de la achitarea plăților vamale. Pentru infracțiunile vamale, Codul penal al RM stabilește amendă în mărime de la 500 până la 11.000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice, cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 120 la 240 de ore; stabilită conform gravității infracțiunii sau închisoare până la 10 ani, fiind aplicabil atât persoanelor fizice cât și celor juridice.

Infracțiunile vamale la care am făcut referire supra, sunt definite de către B.V. Voljenkin ca fiind acele fapte socialmente periculoase îndreptate asupra activității economice externe. [18, p. 179] Mult mai detaliată este definiția dată de M. A. Cociubei, în opinia căruia, prin infracțiune vamală trebuie de înțeles orice faptă (acțiune sau inacțiune) socialmente periculoasă săvârșită intenționat, prevăzută și interzisă de legea penală, ce atentează asupra ordinii și condițiilor de trecere peste frontiera vamală a mărfurilor, mijloacelor de transport, cu încasarea plăților vamale, efectuarea vămuirii și controlului vamal. [19, p. 11]

Avându-se în vedere criteriile enunțate supra, în conformitate cu legislația penală a Republicii Moldova, prin infracțiuni vamale trebuie înțelese faptele prejudiciabile care pot lua forma acțiunii sau inacțiunii, săvârșite cu intenție, pasibile de pedeapsă penală, comise în sfera activității economice externe în legătură cu trecerea bunurilor peste frontiera vamală, prin ignorarea reglementărilor vamale, fapte ce atentează la valorile și relațiile sociale aferente activității vamale, prevăzute la art. 248 și 249 CP RM. [13, p. 47]

Din cele relatate mai sus, observăm că dreptul vamal are o importanță deosebită în consolidarea statului de drept, prin intermediul normelor sale sancționare, or, prin asigurarea respectării legislației vamale se urmărește aplicarea eficientă a măsurilor de protecție la frontieră în scopul protejării pieței interne, a prejudiciilor titularilor de drepturi, faptelor ce generează acte de concurență neloială, infracțiunilor ce prezintă un pericol pentru securitatea economiei a țării.

Concluzii. Ca urmare a cercetării, putem afirma cu certitudine că dreptul vamal sancționar prin normele sale, contribuie în mare măsură la consolidarea statului de drept urmărind prin legislația sa promovarea respectării obligațiilor, drepturilor și libertăților, asigurând respectarea strictă a reglementărilor vamale. Normele sancționare ale dreptului vamal, după cum am văzut, au drept scop consolidarea statului de drept prin reglementarea relațiilor sociale legate de trecerea mărfurilor și mijloacelor de transport peste frontiera vamală, perceperea plăților vamale, vămuirea, controlul vamal, precum și alte modalități de realizare a politicii vamale.

În final, ne aliniem poziției precum că sintagma „statul de drept” exprimă dependența reciprocă dintre acele două fenomene sociale, între stat, care are tendința de a domina și supune și, drept care ordonează și oprește. Marele jurist francez L. Duguit spunea că „dreptul fără forță este neputincios, dar forța fără drept este o barbarie”. Statul de drept presupune anume armonizarea, echilibrarea raporturilor celor două componente, în sensul domniei legii, adică a supremației ei absolute în scopul asigurării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în exercitarea puterii. [12, p. 19] Deci, putem afirma că edificarea statului de drept prin prisma dreptului vamal sancționar este un proces foarte important și vital necesar pentru respectarea principiilor democratice.

BIBLIOGRAFIE

1. Avornic Gheorghe, Teoria generală a dreptului. Ediția a II-a., Chișinău, 2004.
2. Ciobanu Octavian, Fundamentele teoretico-practice în controlul vamal. Teză de doctor în drept, Chișinău, 2015.
3. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6/15 din 16.01.2009.
4. Codul vamal al Republicii Moldova nr.1149-XIV din 20.07.2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-162 din 23.12.2000.
5. Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18.04.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.128-129/1012 din 13.09.2002.
6. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.08.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
7. Costachi Gh., Statul de drept: între teorie și realitate, Chișinău, 2000.
8. Drăganu T., Introducere în teoria și practica statului de drept, Cluj, 1992.
9. Grecu Raisa, Constantin Stere despre statul de drept. În: Revista Națională de Drept nr. 4, aprilie 2009.
10. Guceac Ion, Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. În: „Akademos”, nr. 3/2017.
11. Guțuleac V., Harbuz A., Temeiul juridic de aplicare a răspunderii contravenționale, În: „Legea și viața” din februarie 2016.
12. Pantea Oleg, Teoria generală a dreptului. Note de curs, Universitatea de Studii Europene din Moldova, Chișinău, 2013.
13. Pasat O. Analiza juridico-penală a infracțiunilor vamale conform legislației Republicii Moldova și a României, Teză de doctor, Chișinău, 2016.
14. Rusu Grigore, Rotundu Edgar, Particularitățile raporturilor juridice în dreptul vamal. În:

„Revista Națională de Drept” nr. 11, 2015.

15. Stere Constantin, Introducere în studiul dreptului constituțional. Partea I., Iași, 1903.
16. Negulescu Paul, Curs de legislațiune vamală, București, 1923.
17. Баглай М. В., Конституционное право Российской Федерации, Москва, 1998.
18. Волженкин Б. В. Преступления в сфере экономической деятельности. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2002.
19. Кочубей М. А. Уголовная ответственность за преступления в сфере таможенной деятельности: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 1998.
20. Ноздрачев Л. Ф., Таможенное право, Москва, 1998.
21. Шахрай С. М., Глобализация. Государство. Право: теоретико-методологические проблемы (вопросы теории и практики), Москва, 2003.

PARTICULARITĂȚI ALE IDENTIFICĂRII ELEMENTELOR COSTULUI INFRAȚIUNILOR DE VĂTĂMARE

Djulieta VASILOI,

lector universitar,

Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

SUMMARY

Crime causes a number of other complementary consequences, such as physical, material and moral damages incurred by specific individuals, public and private spending to prevent and counteract criminal behavior or damage to the natural environment. Therefore, the consequences of crime are: social, human and natural. However, it is absolutely necessary to indicate other circumstances on which the character and volume of the social consequences of crime depend.

Keywords: *crime, consequences of crime, criminal behavior, damages physicals, damages materials, damages morals, cost of response to crime.*

Cu toate că atunci când vorbim de consecințe ale criminalității ne referim la acele urmări pe care fenomenul le poate provoca, totuși este absolut necesar de a indica și alte împrejurări, de care depind caracterul și volumul consecințelor sociale ale criminalității.

Astfel:

1. Dimensiunile consecințelor și gradul lor de gravitate micșorează activitatea eficientă și concretă a organelor de drept în următoarele privințe:

a) crearea sistemului de ajutor social, persoanelor vătămăte în mod direct sau indirect de pe urma infracțiunilor;

b) restituirea pagubei, compensarea celor pierdute, refacerea obiectelor deteriorate etc.

2. Mecanismul apariției consecințelor și gravitatea lor în multe cazuri depind de calitățile sociale ale cetățenilor sau de grupurile sociale care au suportat acțiuni criminale asupra lor.

3. O importanță esențială o are reglementarea legală a caracterului și limitelor participării statului în cazul compensării consecințelor materiale negative, și alte consecințe ale criminalității.

4. Cheltuielile, legate de criminalitate, ce se determină de necesitățile și concepțiile politicii penale la etapa corespunzătoare a dezvoltării statului;

5. În ultimul rând, un rol important revine asigurării științifico-metodice a activității organelor de stat și organizațiilor publice, care este orientată spre învingerea consecințelor sociale ale criminalității; nivelul de prelucrare teoretică a problemelor, pregătirea metodelor sigure și efective, introducerea realizărilor științifice în practică în problema respectivă etc. Ultimele două mențiuni coincid cu acel concurs de împrejurări pe care noi îl studiem, și care poate fi denumit ca și «prețul activității juridice». Ce componente include în sine «activitatea juridică» și de ce depinde ea?

Astfel:

a) legea (timpul, mijloacele consumate pentru prelucrarea, discutarea proiectelor, codificarea legilor, modificarea și schimbarea unor norme, comentariu oficial al legii etc.);

b) instituții (toate tipurile de cheltuieli pentru întreținerea organelor de stat care sunt ocupate cu lupta cu criminalitatea și profilactica încălcării legii);

c) știința (cheltuielile pentru crearea instituțiilor de prelucrare a problemelor științifice a activității de drept, de rezolvarea acestor probleme, la publicarea, răspândirea, includerea etc.);

d) oamenii (resursă umană).

De ce depinde prețul acestei activități:

1. Calitatea sau nivelul funcționării organelor de drept ca un sistem de instituții.

2. Observație continuă referitor la cerințele legislației, îndeplinirea exactă, la timp a funcțiilor procesuale.

3. Profilaxia efectivă a criminalității.

Importanța analizei consecințelor sociale ale criminalității pentru rezolvarea problemelor, incluse în obiectul criminologiei, este una de principiu. [4, p. 19]

Faptele ilicite îndreptate împotriva vieții, sănătății și integrității corporale dau naștere unor vătămări cu consecințe pagubitoare, uneori ireversibile și devastatoare față de victime. Prejudiciul îmbracă atât forma patrimonială, economică, cât și cea patrimonială sau morală. [2, p. 79]

Stabilind legătură dintre cauzele care au determinat săvârșirea infracțiunilor de vătămare a integrității corporale sau a sănătății și dintre consecințele care au fost provocate de aceste infracțiuni, am învedera că pentru a înlătura toate acele consecințe enumerate anterior se necesită și unele cheltuieli. Cheltuielile respective ar putea avea noțiunea de cost al unui tip de infracțiune. Într-o altă accepțiune cheltuielile respective sunt catalogate drept „prejudiciu economic”. [2, p. 79] Conform criteriilor de stabilire a vătămării corporale analizate mai sus, putem deduce cu succes tangența dintre costul infracțiunii și înseși urmările. În urma studierii unor cercetări în domeniu din Republica Moldova și Rusia am observat că în Republica Moldova fenomenul respectiv este foarte puțin studiat, comparativ cu Rusia, însă pe noi ne interesează locul costului infracțiunii de vătămare în Republica Moldova.

În teoria națională observăm că costul nu ar fi nominalizat ca consecință, urmare prejudiciabilă sau o altă circumstanță agravantă, însă noi vom încerca, prin metoda ipotetico-deductivă să catalogăm costul infracțiunii de vătămare ca fiind una din consecințe. Chiar și unii autori ruși, precum M. M. Babaev și V. E. Kvașis, recunosc costul criminalității drept consecință socială sau parte componentă a consecințelor sociale ale criminalității. [1, p. 94-102]

„Costul” criminalității este format prin intermediul evidenței diferitelor tipuri de pierderi constatate și evaluate ale infracțiunilor. În consecință, noțiunea de consecințe sociale ale criminalității au un conținut mai voluminos și mai complex, care cuprinde în sine „costul” criminalității. În al doilea rând, „costul” infracțiunii este determinat exclusiv din pierderile, costurile și cheltuielile calculate și determinarea cărora este posibilă și în mod clar legate de comiterea infracțiunilor. Consecințelor sociale se atribuie și totalitatea schimbărilor negative. [3, p.20]

Prin noțiunea de cost pe care ne-o oferă dicționarul explicativ al limbii române, înțelegem că costul reprezintă acea sumă de bani cheltuită pentru producerea sau cumpărarea unui bun, efectuarea unei lucrări, prestarea unui serviciu. [3, p. 20]

În Franța, conform definiției care ne-o oferă Le Jurnal Dunet, observăm că prețul este valoarea unui bun sau serviciu, de obicei, exprimate în unități monetare. Aceasta este valoarea pe care un individ este dispus să o plătească în schimb pentru vânzarea unui bun sau serviciu. Prețul este, prin urmare, o reflectare a echilibrului dintre cerere și ofertă. Atunci când furnizarea este mare, prețul este de multe ori mai mic și viceversa. Din această definiție înțelegem o definiție pur teoretică.

În Rusia, ca și celelalte țări analizate, ne oferă o definiție pur economică, adică factorul preț este schimbul de un anumit produs pentru bani. Conceptul de preț - o categorie economică fundamentală. Raportul (proporția) cu schimbul voluntar este numit costul mărfurilor.

Prețul criminalității este evaluarea banilor:

a) daune (directe și indirecte), cauzate de totalitatea infracțiunilor comise într-o anumită zonă pentru o anumită perioadă de timp;

b) evaluarea economică și alte nonmonetare a costurilor de stat obligatorii asociate cu lupta împotriva criminalității într-o anumită zonă pentru o anumită perioadă de timp (pentru cheltuieli de poliție, facilități corecționale etc.);

c) costurile de securitate a societății de la amenințări penale. [7, p. 18-21]

P. O. Dolotov afirmă că costul unei infracțiuni constă în consecințele directe și indirecte ale infracțiunii evaluate în bani, dar și cheltuielile suportate de stat pentru securitatea împotriva criminalității. Sunt și alți cercetători ruși [1] care stabilesc elementele componente ale costului unei infracțiuni. După cercetării respectivi, costul infracțiunii are aproximativ aceeași componență, doar că este specificat mai detaliat costul ce ține de lupta împotriva criminalității.

Nu suntem în întregime de acord cu structura costului oferită de acești autori, fiindcă nu sunt explicate elementele acestuia atât de explicit (de exemplu, ce ar putea include cheltuielile consecințelor directe ale infracțiunii?). În acest caz, când este vorba de o sumă de bani, ar trebui să stabilim o anumită exactitate, pentru că dacă am scăpa din vedere un element din această categorie nu vom obține un cost real al infracțiunii.

Criminologul american H. G. Demmert propune mai puține elemente din care ar fi format costul criminalității, precum:

1. Răul nemijlocit cauzat de comportamentul criminal.

2. Cheltuielile suportate de societate în procesul de profilaxie și prevenire a infracțiunilor, atragerea la răspundere a infractorilor.

3. Pierderile suportate de însuși infractorul pentru săvârșirea infracțiunii sau executarea pedepsei, pierderi ce le-ar fi putut cheltui în activitatea social-utilă.

Într-un raport al Marii Britanii pentru anul 2000, elementele care formau costul criminalității erau tot trei, doar că altele:

1. Bugetul statului îndreptat spre minimalizarea riscului de a deveni victimă a infracțiunii (cost of anticipation of crime).

2. Aprecierea bănească a răului cauzat victimei ca rezultat al săvârșirii infracțiunii.

Cheltuieli pentru întreținerea și funcționarea sistemului de justiție penală (cost of response to crime). [5, p. 34-36]

Nu suntem de acord cu elementele costului criminalității stabilite de către H. G. Demmert și raportul Marii Britanii, deoarece acestea nu pot fi raportate la realitatea Republicii Moldova, deoarece dacă vom stabili costul criminalității în baza acestor elemente propuse nu vom obține costul real al criminalității în Republica Moldova, iar dacă ar fi să ne referim la infracțiunile de vătămare a integrității corporale sau a sănătății, elementele numite vor fi prea abstracte pentru aplicare, ele trebuie adaptate la realitatea Republicii Moldova, dezvoltate și concretizate pentru fiecare infracțiune separat.

Din definițiile oferite vom încerca să deducem în ce ar putea consta costul infracțiunilor de vătămare.

Ne vom referi mai mult la elementul material al infracțiunii de vătămare gravă și medie, deoarece ne interesează mai mult consecințele acestor infracțiuni, deoarece considerăm că costul infracțiunii ar putea forma o imagine de ansamblu în ceea ce privește sumele enorme cheltuite atât de stat cât și de victimă în urma săvârșirii acestor infracțiuni.

După părerea noastră, costul infracțiunii de vătămare constă din următoarele elemente:

1. Cheltuielile suportate de victimă pentru tratament medical și/sau indemnizație de invaliditate.

2. Suma alocată colaboratorilor de poliție, procurorilor, judecătorilor pentru cercetarea și

judecarea cauzei penale, apărătorilor pentru asistența juridică, salariul alocat angajaților din cadrul penitenciarelor.

3. Salariul victimei, infractorului (dacă aceștia sunt angajați în câmpul muncii) care este pierdut.

4. Cheltuielile alocate pentru copiii minori ai victimei/infractorului rămași fără supraveghere părintească.

5. Cheltuielile alocate pentru prevenirea infracțiunilor de vătămare a integrității corporale sau a sănătății.

6. Investițiile alocate de stat pentru elaborarea proiectelor de legi în legătură cu infracțiunile de vătămare a integrității corporale sau a sănătății.

7. Sumele alocate de Ministerul Afacerilor Interne, Biroului Național de Statistică, Ministerul Sănătății pentru înregistrarea, stocarea și prelucrarea datelor despre infracțiuni.

8. Prejudiciul moral suportat de victimă.

9. Reintegrarea infractorului în societate în urma ispășirii pedepsei.

Pentru stabilirea costului infracțiunii de vătămare vom avea nevoie de date concrete privind cheltuielile suportate de la:

- a) Ministerul Sănătății;
- b) Ministerul Afacerilor Interne;
- c) Departamentul Instituțiilor Penitenciare;
- d) Casa Națională de Asigurări Sociale;
- e) Centrul Național de Asistență Juridică Garantată de Stat;
- f) Locul de muncă al victimei/infractorului;
- g) Biroul Național de Statistică.

Teoretic ar fi foarte ușor să stabilim costul infracțiunii de vătămare gravă, prin evidențierea elementelor componente ale costului infracțiunii de vătămare gravă, iar deja în particular, cine va avea nevoie de asemenea date, singur îl va calcula, însă, practic, avem nevoie de a scrie demersuri pentru a obține asemenea date de la instituțiile enumerate mai sus.

În practica Republicii Moldova încă nimeni nu a stabilit costul unei infracțiuni concrete, de aceea va trebui să începem de la cunoștințele care le posedăm la nivel teoretic.

Însă pentru a evidenția importanța determinării costului infracțiunii de vătămare putem afirma că stabilirea acestuia ar putea servi și ca bază pentru politica penală a statului, pentru elaborarea corectă a măsurilor necesare pentru prevenire, combatere și de asemenea pentru identificarea acelor soluții care ar economisi cheltuielile ce se produc în cazul săvârșirii infracțiunilor de vătămare.

BIBLIOGRAFIE

1. M. M. Babayev, Kvașis V. E., Цена преступности: проблемы теории и практики, 2009.
2. Minodora Vladu, *Prejudiciul cauzat prin infracțiune contra persoanei fizice*, București, Editura Hamangiu, 2010, pag. 79.
3. Vasiloj Djuliet, *Unele aspecte ale conceptului criminologic „costul” criminalității*, Jurnal Juridic național: teorie și practică, Chișinău, nr. 4 din 2015, pag. 20.
4. Vasiloj Djuliet, *Aspecte privind deosebirea consecințelor infracțiunii de consecințele criminalității*, Jurnalul Juridic Național, iunie 2014, pag. 19.
5. Vasiloj Djuliet, *Clasificarea elementelor costului criminalității*, articol publicat în Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, Chișinău, nr. 6 din 2017, pag. 35 -36.
6. <https://dexonline.ro/definitie/cost> vizualizat la 11.02.2017
7. P. O. Долотов. „Цена преступности как криминологический показатель: некоторые методологические аспекты”, Jurnalul Criminology Jurnal of Onuel, an. 2012, pag. 18-21.

MECANISMELE ȘI EFICIENȚA CONTROLULUI PARLAMENTAR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ilie GÎRNEȚ,
lector universitar,
Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul

SUMMARY

This paper analyzes the Parliament as a political mechanism, and its competences to be in charge over the Executive. One of the most important prerogatives of the Legislative is to ensure the proper exercise of the institution, making use of all its judicial potential. The supervising function of the Legislative is a political role, basically conferred by population in a democratic way. The Parliament is enabled by constitutionally based legislation to oversee how the Executive, the President, and the Public Administration operate with law, respect human rights, and apply regulations relevant for society. As well, the Parliament makes sure of a balanced conjunction of the state powers.

Keywords: political mechanisms, separation of powers, prerogatives, function, public administration, parliamentary control.

Interacțiunea dintre ramurile puterii statului are la bază mecanisme de asigurare a echilibrului dintre puteri pentru a se controla și colabora reciproc și a evita uzurparea puterii statului. Starea democrației într-un stat este direct dependentă de funcționarea mecanismului separării puterilor în stat. Astfel, mecanismul de asigurare a echilibrului dintre puteri este controlul reciproc al activității autorităților publice.

Rezultată din separația puterilor în stat, puterea legislativă în Republica Moldova se identifică cu Parlamentul care, potrivit prevederilor constituționale de la art. 60, este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. Astfel, pe lângă funcția de legiferare, parlamentul este abilitat cu funcția de formare a unor autorități publice, de alegere, numire și revocare a unor funcționari ai statului, determinarea direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului; aprobarea doctrinei militare a statului etc. În șirul acestor competențe ale parlamentului, se înscrie cu prioritate și funcția de control parlamentar, care este de natură politică și vizează o largă varietate de activități, începând de la cele mai simple, de informare, până la abordarea responsabilității guvernului și președintelui republicii. [4, 9]

Controlul parlamentar este o funcție esențială a parlamentului, o expresie a forței juridice a mandatului reprezentativ. Instituția controlului parlamentar reiese din suveranitatea poporului și se bazează pe normele constituționale. Potrivit prevederilor art. 2 din Constituție, suveranitatea națională este exercitată nemijlocit de popor sau prin organele sale reprezentative. [5]

Abordând tematica controlului parlamentar, Legea Supremă învestește Parlamentul în mod direct cu atribuții de control asupra puterii executive și a administrației publice. Printre atribuțiile de bază ale Parlamentului este legiferarea, alături de această funcție, art. 66 din Constituție stabilește că parlamentul exercită controlul parlamentar asupra puterii executive. [3]

Transpunerea în practică a controlului parlamentar se conturează prin anumite forme. Astfel, controlul parlamentar se exercită asupra activității autorităților publice și proceselor

realizate de acestea în cadrul actului de guvernare. Materializarea acestui punct de vedere duce la identificarea următoarelor forme de control parlamentar: *controlul exercitat asupra activității șefului statului; controlul exercitat asupra activității guvernului; controlul exercitat asupra activității administrației publice.* [7]

Funcția de control parlamentar asupra activității șefului statului este una specifică, iar limitele acestui control depind de poziția și rolul acestuia în sistemul autorităților publice. În republicile cu sistem parlamentar de guvernare, cum este Republica Moldova, controlul parlamentar asupra activității președintelui este mai larg și poate începe de la investirea acestuia în funcție, până la demiterea lui. [6]

Legea Supremă a Republicii Moldova stipulează prin art. 96 că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, conducându-se în exercitarea atribuțiilor sale de programul său de activitate, acceptat de Parlament. Iar art. 66, lit. f stabilește expres că în atribuțiile de bază ale legislativului intră exercitarea controlului parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție, care prin art. 104 stabilesc că Guvernul este responsabil în fața Parlamentului. [3, 4]

Controlul parlamentar asupra activității administrației publice pornește de la art. 104 al Constituției, care prevede posibilitatea de solicitare a prezenței miniștrilor la lucrările parlamentului, pentru a pune la dispoziția deputaților informația relevantă cazurilor dezbătute de legislativ. Spre deosebire de controlul asupra guvernului, controlul parlamentar asupra administrației publice centrale încetează de a mai fi unul strict politic. [2, 4]

În concordanță cu cele prezentate mai sus, exercitarea funcției de control parlamentar asupra executivului și asupra administrației publice se realizează prin mai multe forme, procedee și tehnici, care includ informarea și documentarea; audierile parlamentare; întrebările și interpelările; ancheta parlamentară; moțiunea simplă și moțiunea de cenzură; prezentarea de rapoarte și dări de seamă etc. De asemenea, menționăm că formele controlului parlamentar care pot fi aplicate de la caz la caz, diferă în funcție de subiecții care le pot aplica: parlamentul, biroul permanent, comisiile parlamentare sau deputați. [8]

Informarea și documentarea. Prezentarea informațiilor și a documentelor solicitate de Parlament, de Comisiile parlamentare și de deputați constituie un procedeu al controlului parlamentar, ce își are izvorul de drept în art.104 și art.105 din Constituție, care obligă atât guvernul, cât și membrii acestuia să pună la dispoziția deputaților informațiile solicitate, cât și să răspundă la întrebările lor. Acest drept este prevăzut și în legea despre statutul deputatului care prin art. 17 stabilește că alesul poporului, în exercitarea mandatului, este în drept să dea dovadă de inițiativă și să facă propuneri vizând examinarea la ședințele parlamentului a dărilor de seamă sau a informațiilor prezentate de orice organ sau persoană oficială, aflată în subordinea sau sub controlul parlamentului. De asemenea, deputatul poate adresa întrebări, interpelări și petiții membrilor guvernului sau altor reprezentanți ai organelor administrației centrale. [4, 7]

Audieri parlamentare. Pe lângă informarea parlamentului, mai există o serie de reglementări legale, care obligă diferite autorități publice să informeze parlamentul cu privire la activitatea desfășurată de acestea în realizarea atribuțiilor ce le revin. În cadrul audierilor, un loc aparte le revine rapoartelor și dărilor de seamă ale Guvernului, ale ministerelor, Curții de Conturi, Consiliului Coordonator al Audiovizualului, Centrului pentru Drepturile Omului, Băncii Naționale a Moldovei și altor autorități ale administrației publice.

În consolidarea eficienței audierii parlamentare a guvernului vin prevederile art.127 din Regulamentul Parlamentului care obligă Guvernul să prezinte anual, în luna aprilie, în ședința în plen a Parlamentului, raportul anual al activității sale. Același lucru este stabilit și de art. 5

din legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la guvern, conform căreia Guvernul răspunde în fața parlamentului pentru activitatea sa și, cel puțin o dată pe an, prezintă în fața legislativului o dare de seamă despre activitatea sa etc. Această activitate poate avea un caracter ordonat și repetabil, în virtutea unor dispoziții, ori poate fi comandată de legislativ, de biroul permanent, de fracțiunile și comisiile parlamentare. Astfel, în afara cazurilor în care legea cere în mod expres prezentarea unui raport, a unei dări de seamă sau a unei informații, planificarea controlului parlamentar poate fi exercitat de legislativ în funcție de obiectivele pe care le urmărește. Aceste obiective pot fi aleatorii sau determinate de anumite împrejurări politice, sociale, economice etc. Sub acest aspect, Constituția împuternicește prin art. 66 legislativul cu inițierea cercetării și audierii oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății, iar Regulamentul parlamentului prin art.126 stabilește că parlamentul poate să inițieze audieri în orice domenii considerate ca fiind de interes public major, la propunerea biroului permanent, a comisiilor permanente sau a fracțiunilor parlamentare. [1, 4]

Cea mai răspândită formă de control parlamentar asupra guvernului și administrației publice o constituie *întrebările și interpelările*. [5]

Întrebările. Această atribuție este considerată drept pârghie dată prin lege deputatului pentru a putea realiza controlul politic asupra activității guvernului și a organelor administrative. Prin întrebare, deputatul solicită informații cu privire la un fapt necunoscut sau poate fi considerată drept o simplă cerere sau solicitare de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă guvernul și celelalte organe ale administrației publice percep să comunice parlamentului informațiile și documentele solicitate de deputați, ori dacă guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată. Așa cum rezultă din practica parlamentară, beneficiarii drepturilor de a pune întrebări guvernului sunt parlamentarii, fără a face deosebire între apartenența acestora la majoritatea parlamentară ori la opoziție. Deputatul, în aceeași ședință plenară, poate adresa cel mult două întrebări.

În fapt, răspunsurile la întrebările deputaților, date de guvern sau membrii acestuia, se prezintă în cele mai dese cazuri la general, fapt ce face deseori ca deputații să repete întrebările. Pe de altă parte, trebuie recunoscut și faptul că nici întrebările adresate de către deputați nu întotdeauna sunt formulate clar și în modul corespunzător.[4]

Interpelările. Interpelarea constă într-o cerere prin care deputatul solicită guvernului explicații în legătură cu un fapt cunoscut. Potrivit art. 125 din Regulamentul parlamentului, „interpelarea deputatului constă într-o cerere adresată guvernului prin care se solicită explicații asupra unor aspecte ale politicii guvernului ce țin de activitatea sa internă sau externă”.

Spre deosebire de întrebări, interpelările reprezintă o modalitate de control parlamentar care pune în joc răspunderea guvernului. Interpelarea este o întrebare urmată de dezbateri, care poate duce la inițierea unei moțiuni. Autorii interpelării pot cere parlamentului dezbateră în ședință plenară a răspunsului la interelare, înaintând în acest scop o moțiune simplă. Mai putem menționa cu referire la înaintarea și examinarea interelărilor, că art.125 al Regulamentul Parlamentului, prevede doar că interelările se fac în scris, arătându-se obiectul acestora, fără nicio dezvoltare, concretizându-se forma răspunsului solicitat. Ele se dau citirii și se depun președintelui ședinței în plen care dispune remiterea lor prim-ministrului. [2, 1]

Moțiunile. În cadrul mecanismelor de control politic al legislativului asupra activității executivului se înscriu moțiunile, care pot fi adoptate de parlament în temeiul normelor constituționale. Moțiunea este un act legislativ al parlamentului prin care acesta exprimă poziția sa față de o anumită problemă asupra căreia s-a deliberat. Potrivit prevederilor art. 105 din Constituție, parlamentul poate adopta o moțiune prin care își exprimă poziția față de obiectul unei interelări, iar prevederile art.106 și art.106/1 din legea supremă oferă

parlamentului posibilitatea de a exprima neîncredere guvernului prin votarea unei moțiuni de cenzură. Legislația desprinde două categorii de moțiuni, moțiunea simplă și moțiunea de cenzură. [8]

Moțiunea simplă. Moțiunea simplă este un act exclusiv politic al parlamentului prin care în cadrul mecanismelor de control politic asupra activității guvernului, legislativul își exprimă poziția într-o problemă de politică internă sau externă, ori, după caz, într-o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări.

Moțiunea de cenzură. Controlul politic al parlamentului asupra activității guvernului poate avea drept consecință retragerea încrederii acordate acestuia. Cei care inițiază moțiunea de cenzură consideră că activitatea guvernului este în contradicție cu interesele promovate de electorat la formarea echipei guvernamentale și poate avea ca efect, în măsura în care este aprobată, demiterea guvernului. Consecința unui astfel de control parlamentar este actul opus învestirii guvernului prin votul de încredere al parlamentului. Un astfel de mod de abordare a moțiunii de cenzură justifică pe deplin înscrierea acestui mecanism de control parlamentar în cele două funcții ale legislativului: funcția de numiri și funcția de control. Dacă moțiunea a fost respinsă, deputații care au semnat moțiunea de cenzură nu mai pot iniția o altă moțiune de cenzură în aceeași sesiune pe același motiv. O astfel de interdicție este stabilită de Regulamentul parlamentului, care are drept scop ferirea guvernului de hărțuirea deputaților, precum și pentru a nu admite blocarea activității parlamentului prin astfel de inițiative. În cazul adoptării moțiunii de cenzură, aceasta devine obligatorie pentru guvern și prim-ministru, care va prezenta în termen de, cel mult, trei zile, președintelui Republicii Moldova demisia întregului guvern. După adoptarea moțiunii de cenzură, aceasta se publică în Monitorul Oficial.

De menționat că instituția moțiunii de cenzură este ultima treaptă în construcția raporturilor dintre parlament și guvern și se declanșează, de regulă, numai atunci când toate celelalte remedii încercate pentru a balanța politica în domeniul care a servit obiectul moțiunii de cenzură, nu au dat niciun efect. [4]

Ancheta parlamentară. Ancheta parlamentară formează unul dintre cele mai importante mijloace de exercitare a controlului parlamentar, deoarece reprezintă un demers nemijlocit de verificare a activității guvernului ori a administrației publice, prin intermediul unei structuri interne a parlamentului.

Exercitarea controlului parlamentar asupra executivului și a administrației publice se realizează de către parlament prin intermediul comisiilor permanente sau prin intermediul unor comisii de anchetă. Esența anchetelor parlamentare rezidă în însărcinarea unui grup de parlamentari cu exercitarea unei activități de control a unei probleme. Comisiile de anchetă parlamentară îndeplinesc, în principiu, două funcții: colectează informații pentru exercitarea dreptului la inițiativă legislativă ori pentru definitivarea rapoartelor cu privire la proiectele de lege care le examinează; verifică activitatea Executivului, a administrației publice și a altor activități de interes public. [1]

Controlul parlamentar asupra activității administrației publice exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor. Instituția petiționării este folosită ca o tribună politică de la care aleșii poporului, prin intermediul parlamentului, intră în dezbateri permanente cu guvernul.

Analiza petițiilor parvenite în adresa parlamentului relevă că acestea se înregistrează pe numele conducerii parlamentului, a organelor de lucru ale parlamentului, pe numele deputaților și pe numele subdiviziunilor Aparatului parlamentului. Anual, structurile parlamentului dau răspuns la aproximativ 5-6 mii de petiții. În ceea ce privește petițiile prin care se abordează problemele ce nu țin de competența parlamentului și pentru evitarea transformării organelor de lucru ale parlamentului, în structuri ce oferă consultații juridice

petiționarilor, adresările ce nu țin de competența parlamentului se remit organelor sau persoanelor oficiale, de a căror competență nemijlocită ține soluționarea lor.

O astfel de competență, potrivit art. 66, lit. c) din Constituție, este considerată drept una din atribuțiile de bază ale parlamentului. Astfel, pentru soluționarea problemelor ce țin de interpretarea legilor, urmează să fie declanșat procesul legislativ. Cu toate acestea, instituția petiționării servește mai degrabă drept o sursă de inspirație a deputaților pentru a adresa diverse întrebări și interpelări guvernului și autorităților administrației publice. [4]

În concluzie, putem menționa, că instituția controlului parlamentar pe care o au la dispoziție parlamentarii influențează direct modul și mecanismului separației puterilor în stat. Deși necesar și cuprinzător, controlul parlamentar nu este totuși unul nelimitat. El se exercită în dependență de competențele constituționale ale parlamentului. De aceea, Parlamentul nu se poate substitui controlului exercitat de diferite autorități. Problemele cu care se confruntă legislativul la acest capitol este că atât Parlamentul, organele lui de lucru, cât și deputații, nu folosesc deplin oportunitățile constituționale și legale pentru a exercita un control parlamentar veritabil.

BIBLIOGRAFIE

1. Albu V., „Controlul parlamentar: concept, forme și importanță”. În: „Legea și Viața”, 2015, nr. 8, p. 15-22.
2. Beschieru I., Furdui V., Implementarea legilor în Republica Moldova: lipsa de voință și/ sau incapacitate?, (IDIS) „Viitorul” 2008.
3. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
4. Creangă I., Furdui V., „Controlul parlamentar și problemele de echilibrare a raporturilor de putere.” (IDIS) „Viitorul”, 2009, 50 p.
5. Creangă I., Gurin C., „Drepturile și libertățile fundamentale ale sistemului de garanții.” Editura TISH, Chișinău, 2005.
6. Dulschi I., „Unele aspecte ale controlului parlamentar asupra administrației publice. I. Instituția Președintelui Republicii Moldova.” În: „Administrarea Publică”, 2013, nr. 2, p. 17-22.
7. Enache M., „Controlul parlamentar”. Iași: Polirom, 1998, 260 p.
8. Enache M., „Modalitățile controlului parlamentar”. București, Universul Juridic, 2014, 260 p.
9. Popa C., „Consolidarea Parlamentului Republicii Moldova în condițiile constituționalismului contemporan.” În: „Legea și Viața”, 2015, nr. 7, p. 22-28.

ROLUL PROBAȚIUNII JUVENILE ÎN EDIFICAREA STATULUI DE DREPT

Iurie MAHU,
doctorand,
Academia „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova

SUMMARY

Juvenile crime problems have always been emphasized by topicality, considering specific age characteristics of this category of defenders. Minors are passionate for adventure, greed of self-affirmation, urge of leaderships, not appreciating what fulfillment that these desires can lead to negative behaviors, committing serious offenses which fall within the scope of criminal law.

The legislature provided in the Criminal Code is not just re-educating juvenile offenders through the criminal punishment but also through educational coercive measures, which, in turn, are not elements of criminal liability and applies outside its boundaries, true the institution of criminal liability release or release from punishment.

Keywords: *juvenile crime, criminal law, Criminal Code, negative behaviors, educational coercive measures.*

Probațiunea juvenilă se derulează în toate fazele probațiunii acolo unde activitățile de resocializare sunt îndreptate în privința persoanelor care n-au atins vârsta de 18 ani.

Principiile Națiunilor Unite pentru prevenirea delincvenței juvenile (Principiile de la Rizadh), subliniază importanța diminuării factorilor criminogeni prin implicarea unei diversități de actori, cum ar fi: familia, sistemul de educație, comunitatea etc., stabilind că pentru dezvoltarea copilului însuși să se evite incriminarea și penalizarea acestuia pentru un comportament care nu a avut urmări grave. Fiecare actor implicat în tratamentul delincvenței juvenile va avea grijă de a nu denumi o persoană ca fiind deviantă, delincventă sau recidivistă, deoarece, prin aceasta, în mod frecvent putem contribui la dezvoltarea unui comportament nedorit al tinerilor [3].

Sușinem ideea că în interacțiunea cu copiii aflați în conflict cu legea „trebuie să se țină cont de trăsăturile ce îl consideră „imatur caracteriologic”, cum ar fi: toleranță scăzută la frustrare, autocontrol deficitar, impulsivitate și agresivitate, subestimarea gravității greșelilor și a actelor disociale și antisociale comune, nede dezvoltarea sentimentelor morale și a motivelor superioare de ordin social” [8].

Acțiunile de probațiune în privința minorilor se axează pe: asigurarea procesului de reabilitare psihopedagogică a personalității, abordarea individuală a fiecărui caz, cu o atenție sporită, ținându-se cont de particularitățile personale și de particularitățile vârstei, stabilirea și menținerea relațiilor cu serviciile de protecție a drepturilor copilului, monitorizarea situației pre- și post-integrare a minorului în familie, dezvoltarea capacității familiei și a comunității de a asigura asistență minorului și de a preveni riscul intrării lui în dificultate, în scopul abordării tuturor problemelor doar prin prisma respectării interesului superior al copilului.

Convenția cu privire la drepturile copilului stipulează în art. 3 că „în toate acțiunile care privesc copiii, întreprinse de instituțiile de asistență socială publice sau private, de instanțele judecătorești, autoritățile administrative sau de organele legislative, interesele copilului vor prevala” [1].

Orice copil suspectat sau acuzat de o încălcare a legii penale are, cel puțin, dreptul la garanțiile următoare: să fie presupus nevinovat până când vinovăția sa va fi stabilită legal; ... dacă se dovedește că a încălcat legea penală, să poată face apel cu privire la decizie și la orice măsură luată în consecință, în fața unei autorități sau instanțe judecătorești superioare competente, independente și imparțiale, conform legii...[9].

Primele activități de evaluare, de asistență psihosocială și consiliere a persoanei aflate în sistemul de justiție se desfășoară în faza de probațiune presentințială, când se află în urmărire penală sau în procedură de judecată.

Reglementări juridice internaționale cu privire la modul de întocmire și rolul referatului presentințial sunt prevăzute în Recomandarea CM/Rec (2010) a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la Regulile de Probațiune ale Consiliului Europei și Regulile mini-male ale Națiunilor Unite pentru elaborarea unor măsuri neprivative de libertate (Regulile de la Tokyo) 45-110 din anul 1990.

În legislația națională, definiția juridică a referatului presentințial este redată în art.9 din Legea cu privire la probațiune în vigoare în următorul conținut: „...*Este un document scris, cu caracter consultativ și de orientare, având rolul de a oferi organului de urmărire penală, procurorului, instanței de judecată date despre persoana bănuțului, a învinuțului sau a inculpatului, despre nivelul de instruire școlară, despre comportamentul, mediul familial, cercul de prieteni și despre factorii care influențează sau pot influența conduita lui generală*” [5].

Referatul cuprinde informații referitoare la persoana aflată în conflict cu legea, modul său de viață, familie, societate (vecini, școală, policlinică, loc de muncă, cerc de prieteni), date privind fapta comisă și o evaluare a gravității acesteia, precum și a atitudinii infractorului față de infracțiune și circumstanțele ei, date referitoare la riscul de recidivă, acestea fiind menite să contribuie la stabilirea necesității aplicării măsurilor preventive la faza de urmărire penală sau a oricărei altei măsuri de pedeapsă în procesul judecării cauzei.

Ansamblul regulilor minime ale Națiunilor Unite cu privire la administrarea justiției pentru minori... stipulează în Regula 24, că „...Statele membre trebuie să se mobilizeze să ia măsuri pozitive care să asigure antrenarea completă a tuturor resurselor existente, mai ales familia, persoanelor benevole ca și alte grupări ale comunității, cum ar fi școlile și alte instituții comunitare, în scopul promovării bunăstării minorului și deci în scopul reducerii nevoii de intervenție a legii, astfel încât persoana în cauză să fie tratată eficient, echitabil și uman în conflictul său cu legea” [2].

Referatului presentințial de evaluare psihosocială a minorului se solicită atunci când este necesar de stabilit o multitudine de circumstanțe, cum ar fi:

“...1) condițiile în care trăiește și este educat minorul, gradul de dezvoltare intelectuală, volitivă și psihologică a lui, particularitățile caracterului și temperamentului, interesele și necesitățile lui;

2) influența adulților sau a altor minori asupra minorului;

3) cauzele și condițiile care au contribuit la săvârșirea infracțiunii” [4, art.475].

La întocmirea referatului presentințial de evaluare psihosocială a personalității, consiliierul de probațiune respectă principiile: a) confidențialității; b) nediscriminării; c) apropierii; d) ajutorului imediat; e) oportunității [6].

Documentele internaționale stipulează că “...înainte ca autoritatea competentă să ia decizie definitivă prealabilă condamnării, antecedentele minorului, condițiile în care el trăiește și circumstanțele, trebuie să fie cunoscute, astfel încât să fie ușoară sarcina autorității competente de a judeca chestiunea în cauză” [2].

Deci, referatul de evaluare este instrumentul prin care organul de resocializare (probațiunea) comunică cu organul de urmărire penală, procuratura, instanța de judecată. Rolul său este de a asista instanța în procesul de individualizare a pedepsei, oferind judecătorului o

evaluare profesională a naturii și cauzelor care au condus la instalarea comportamentului antisocial precum și a măsurilor care trebuie luate pentru a reduce probabilitatea de recidivă.

Referatul de probațiune prin conținutul său influențează sentința, stabilirea pedepsei, executarea pedepsei și eliberarea de mai departe de ispășirea pedepsei.

La aplicarea pedepsei se ia în considerație personalitatea infractorului. Numai în baza faptei săvârșite nu se poate determina definitiv personalitatea vinovatului, pentru că infracțiunea comisă constituie doar un singur episod din comportamentul social al făptuitorului. Caracteristica deplină a personalității infractorului se face în baza tuturor însușirilor fizice și psihice ale acestuia, particularități care s-au manifestat nu numai prin fapta comisă, dar și în timpul vieții și activității infractorului în alte condiții. În asemenea mod, personalitatea infractorului, sub aspect pozitiv sau negativ, se caracterizează printr-un ansamblu de trăsături morale și/sau intelectuale prin care se remarcă în cele mai diverse circumstanțe, indiferent de timpul săvârșirii infracțiunii. Condițiile social-psihologice și de muncă, studiile, datoriile civice, legea în viața făptuitorului, comportamentul în cadrul familiei, caracterul, vârsta, temperamentul, antecedentele penale și alte forme de manifestare a infractorului au un rol important în elucidarea obiectivă a personalității acestuia. Fiecare dintre nuanțele ce caracterizează personalitatea infractorului se ia în considerație de către instanța de judecată la stabilirea pedepsei și, în funcțiile de caz, fiecare dintre ele micșorează sau mărește gradul de răspundere penală.

La cercetarea cauzei studiul personalității are un rol important la stabilirea pedepsei, deoarece scopul pedepsei, pe lângă restabilirea echității sociale este corectarea și resocializarea condamnatului și prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni. Astfel, instanța de judecată trebuie să cerceteze atât calitățile biologice, cât și sociale ale persoanei.

Este de remarcat că pe lângă condițiile de individualizare a pedepsei, o nouă circumstanță ține de condițiile de existență a familiei persoanei. Trebuie de luat în considerare că această împrejurare poate fi pentru învinuit atât pozitivă (părinți cu vârsta înaintată, vinovatul este unicul întreținător al familiei, tată cu mulți copii sau femeie singură care educă copiii etc.), cât și negativă (abuz de alcool, abuzul fizic în familie etc.) [10].

La stabilirea pedepsei pentru minori, pe lângă caracterul și gradul pericolului social al faptei săvârșite și datele despre personalitate, o atenție deosebită trebuie acordată atât condițiilor de existență a acestora (atitudinea față de familie, cercul apropiat de persoane), cât și impactului pedepsei asupra corijării minorului și resocializării.

O problemă destul de controversată este cea referitoare la includerea în raportul pre-sentințial a propunerilor privind cea mai adecvată categorie de pedeapsă pentru infractorul respectiv, fie în comunitate, fie în închisoare.

În ceea ce ne privește, suntem de acord cu opiniile ce susțin includerea unor asemenea recomandări în cuprinsul referatelor de evaluare, având în vedere faptul că, pe de o parte, acestea au un caracter orientativ, de recomandare și nu obligatoriu pentru instanțele de judecată, iar pe de altă parte, prin indicarea celei mai adecvate sentințe pentru un anumit infractor se creează premisele ca, în eventualitatea unei condamnări, prin desfășurarea activităților de asistență și consiliere să se poată asigura un caracter de maximă eficiență resocializării și re-integrării sociale.

Instrucțiunea privind asigurarea executării măsurilor de constrângere cu caracter educativ în procesul de resocializare ... obligă consilierul de probațiune la organizarea următoarelor activități cu minorii condamnați:

- exercitarea controlului asupra modului de supraveghere a minorului de către părinți, persoanele care îi înlocuiesc sau organele specializate de stat;
- verificarea periodică a prezenței minorului la cursurile de învățământ sau de calificare profesională;

- efectuarea vizitelor la domiciliul minorului, la locul de muncă, de studii sau la sediul organului de reabilitare;

- verificarea respectării programului de reabilitare psihologică, solicitând periodic, *în scris*, concluziile specialiștilor;

- menținerea legăturii cu persoanele fizice sau juridice (membri ai familiei, victima infracțiunii, poliția, administrația publică locală, Direcția protecție a drepturilor copilului ș.a.) care pot stabili orice modificare apărută în situația minorului [7].

Concluzii. Indiferent de faptul dacă copilul implicat în sistemul de justiție este în conflict cu legea, martor sau victimă a infracțiunii, el trebuie tratat cu demnitate, grijă, sensibilitate, echitate și respect în cadrul oricărei proceduri sau caz, cu o atenție deosebită pentru situația lui personală, bunăstarea și necesitățile specifice, și cu un respect deplin pentru integritatea sa fizică și psihologică.

Tratamentul de resocializare se efectuează prin metode terapeutice adecvate (medicale, pedagogice, psihologice, de control etc.), urmărindu-se remodelarea personalității infractorului, ameliorarea tendințelor sale reacționale, reînnoirea motivațiilor care îi animă interesele și modificarea atitudinilor acestuia, în scopul reintegrării sociale și adaptarea la mediul sociocultural.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Convenția cu privire la drepturile copilului adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 29 noiembrie 1989, intrată în vigoare la 2 septembrie 1990. În: http://irp.md/uploads/files/2014-04/1396950800_culegere-de-acte-internationale-in-domeniul-justitiei-penale-vol-i-1.pdf (accesat la 10.03.2018).

2. Ansamblul regulilor minime ale Națiunilor Unite cu privire la administrarea justiției pentru minori (Regulile de la Beijing, Rezoluția 40/33 din 29 noiembrie 1985). În: http://irp.md/uploads/files/2014-04/1396950800_culegere-de-acte-internationale-in-domeniul-justitiei-penale-vol-i-1.pdf (accesat la 10.03.2018).

3. Principiile Națiunilor Unite pentru prevenirea delincvenței juvenile (Principiile de la Rizadh, Rezoluția 45/112 din 14 decembrie 1998. În: http://irp.md/uploads/files/2014-04/1396950800_culegere-de-acte-internationale-in-domeniul-justitiei-penale-vol-i-1.pdf (accesat la 14.03.2018).

4. Codul de procedură penală, nr.122 din 14.03.2003. Publicat: 07.06.2003 în Monitorul Oficial nr. 104-110, art. nr. 447 (accesat la 16.03.2018).

5. Legea nr. 8 din 14.02.2008 cu privire la probațiune. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-105 din 13.06.2008, art. nr. 389 (accesat la 14.03.2018).

6. Ordinul ministrului justiției nr. 560 din 31.12.2008 cu privire la aprobarea condițiilor și formei contractului de acordare a asistenței psihosociale persoanelor eliberate din locurile de detenție și a regulilor privind modul de întocmire a referatului prezentințial de evaluare a personalității (anexa 2). Publicat: 23.01.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10-11, art. nr. 27 (accesat la 16.03.2018).

7. Instrucțiunea privind asigurarea executării măsurilor de constrângere cu caracter educativ aprobată prin ordinul șefului OCP, nr. 103 din 09.09.2013. În: <http://probațiune.gov.md/?go=page&p=157> (accesat la 20.03.2018).

8. Igor Dolea, Victor Zaharia, Arina Țurcan. Identificarea și protecția copiilor vulnerabili sub vârsta răspunderii penale sau a celor în conflict cu legea penală. Cartea juridică, Chișinău: 2013, 158 p.

9. Igor Dolea, Victor Zaharia. Dejudiciarizarea cauzelor penale cu implicarea copiilor în conflict cu legea. Cartea Juridică, Chișinău: 2012, 69 p.

10. V. Zaharia, H-G. Stey. Manualul consilierului de probațiune. Cu drag SRL, Chișinău: 2011, 152 p.

INTERZICEREA DISCRIMINĂRII ÎN SFERA MUNCII

Maria GANCEV,
master în drept,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The discrimination can occur in all areas of social life. It can exist in labor relationships, regarding the employment conditions, criteria and recruitment conditions, selection and promotion, access to all forms and levels of guidance, formal and professional development. Also, it is present in the access to public services or other services, the access to goods and facilities. The principle of non-discrimination is an important pillar of community social policy, and the equality of opportunities is the necessary framework for social policy at state and European level. The existence of norms that stipulate efficient guarantees against discrimination and discriminatory practices is absolutely necessary in a democratic society. Combating discrimination is indispensable to the promoting process of the absolute equality for all people.

Keywords: *discrimination in work relationships, direct discrimination, indirect discrimination, harassment, victimization, combating discrimination in the workplace*

Discriminarea reprezintă unul dintre cele mai sensibile și actuale subiecte, atât la nivel internațional, dar și la nivel național, fiind un fenomen întâlnit în multe arii de activitate, inclusiv în relațiile de muncă.

Discriminarea desemnează totalitatea atitudinilor și comportamentelor prin care anumitor indivizi și grupuri li se refuză drepturile și oportunitățile existente pentru alți indivizi și grupuri, în cadrul unei și același societăți politice.

Art. 16 din Constituția Republicii Moldova prevede că 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 origine socială [1].

Cu o notorietate ce se extinde la nivelul întregului glob și un caracter aflat în imposibilitate de exterminare, discriminarea la locul de muncă, la fel ca orice altă formă de marginalizare a omului în societate, țintește în principal acele persoane sau grupuri de persoane percepute în mod voit sau preconcepțuit ca fiind slabe din punct de vedere social.

Nu orice tratament diferit ar putea constitui o discriminare. Tratamentul nefavorabil sancționat de art. 6 din Legea cu privire la asigurarea egalității [3] constă în deosebirea, excluderea, restricția sau preferința în ceea ce privește realizarea unor drepturi și libertăți, fără o justificare legală. Nu este relevant că angajatorul arată că nu a avut intenția de a discrimina. Discriminarea va fi sancționată chiar și atunci când nu există o intenție în acest sens a angajatorului, de exemplu, atunci când, prin stabilirea unor reguli aparent neutre, poate dezavantaja în mod disproporționat un anumit grup.

Pentru a putea fi considerat discriminatoriu, tratamentul diferit al potențialei victime a discriminării trebuie să fie determinat de apartenența victimei la una dintre următoarele categorii prevăzute de lege: rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar. Categoria socială, orientarea sexuală, starea de sănătate, deși nu au fost listate expres de Legea cu privire la asigurarea egalității, sunt și ele criterii protejate. Nu este necesar ca victima să aparțină în mod real uneia dintre categoriile protejate de lege. Va fi sancționat pentru discrimina-

re și cel care tratează nefavorabil o persoană pentru că presupune în mod greșit că aceasta aparține unei categorii de vulnerabilitate (*de exemplu, atunci când angajatorul tratează diferit un angajat presupunând că acesta aparține unei anumite minorități religioase sau că este homosexual*). De asemenea, va fi sancționat angajatorul și atunci când tratează nefavorabil o persoană datorită asocierii dintre persoana respectivă și o categorie protejată (*de exemplu, tratamentul discriminatoriu al părinților unor copii cu dizabilități*) [4, p.10].

Conform art. 43 al Constituției Republicii Moldova, orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului [1]. Astfel, persoanele aparținând diferitelor etnii, cele cu dizabilități, persoanele în vârstă sunt categoriile cele mai expuse discriminării, în special, la locul de muncă.

Dacă facem referire la legislația de muncă, atunci menționăm că Codul Muncii al Republicii Moldova stabilește, în cadrul art. 8, alin. (1) o interdicție absolută, menționând că „în cadrul raporturilor de muncă acționează principiul egalității în drepturi a tuturor salariaților. Orice discriminare, directă sau indirectă, a salariatului pe criterii de sex, vârstă, rasă, culoare a pielii, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, domiciliu, dizabilitate, infectare cu HIV/SIDA, apartenență sau activitate sindicală, precum și pe alte criterii nelegate de calitățile sale profesionale, este interzis”. Principiul nondiscriminării prevăzut în art. 5 din Codul Muncii al Republicii Moldova, ca fiind unul dintre principiile de bază ale reglementării raporturilor de muncă, mai este suplinit, tot în cadrul aceluiași articol, cu două principii conexe, și anume: egalitatea în drepturi și posibilități ale salariaților și asigurarea egalității salariaților, fără nicio discriminare, la avansare în serviciu, luându-se în considerare productivitatea muncii, calificarea și vechimea în muncă în specialitate, precum și la formare profesională, reciclare și perfecționare [2].

În ceea ce privește raporturile de angajare, art. 47 din Codul Muncii al Republicii Moldova stipulează că se interzice orice limitare, directă sau indirectă, în drepturi ori stabilirea unui avantaj, direct sau indirect, la încheierea contractului individual de muncă în dependență de sex, rasă, etnie, religie, domiciliu, opțiune politică sau origine socială. Art. 49 din Codul Muncii al Republicii Moldova, prin stabilirea clauzelor legale pe care trebuie să le conțină orice contract individual de muncă, la fel, stabilește o echitate între toate raporturile de muncă care vor fi încheiate, întrucât, conform alin. (3) al acestui articol, este interzisă stabilirea pentru salariat, prin contractul individual de muncă, a unor condiții sub nivelul celor prevăzute de actele normative în vigoare, de convențiile colective și de contractul colectiv de muncă. Deci în cazul în care unui salariat îi vor fi stabilite unele condiții mai rele decât cele legale, acesta se va putea considera ca discriminat [2].

Discriminarea în domeniul muncii poate lua forme diferite în funcție de momentul în care poate avea loc: la recrutare și angajare, pe parcursul relațiilor de muncă prin: stabilirea unor condiții aparent neutre, dar care au un efect disproporționat asupra unui grup de persoane, hărțuire, stabilirea discriminatorie a unor condiții dezavantajoase în ceea ce privește regimul de lucru, promovarea sau drepturile salariale sau drepturi conexe, neîndeplinirea obligației de acomodare rezonabilă a persoanelor cu dizabilități, instigarea la discriminare sau tratamentul discriminator prin încheierea relațiilor de muncă.

Discriminarea în sfera muncii se manifestă, la rândul său, prin următoarele forme, cum ar fi:

- **discriminarea directă** survine când o persoana beneficiază de un tratament mai puțin favorabil decât o alta persoană care a fost, este sau ar putea fi într-o situație comparabilă, pe baza oricărui criteriu de discriminare prevăzut de legislația în vigoare. **Exemplu:** refuzul de a angaja o persoană pentru că este în vârstă sau este condiționată de o anumită vârstă impusă de angajator; anunțul pentru angajarea pe un anumit post se adresează doar candidaților de sex masculin;

- **discriminarea indirectă** este orice comportament activ sau pasiv care, prin efectele pe care le generează, favorizează sau defavorizează nejustificat, supune unui tratament injust sau degradant o persoană, un grup de persoane sau o comunitate față de altele care se află în situații egale. **Exemplu:** Anunțul pentru angajarea pe postul de femeie de serviciu este condiționat de prezentarea unei diplome de bacalaureat. Se poate argumenta că, sub aparența unui criteriu aparent obiectiv (diploma de bacalaureat), se urmărește excluderea unei anumite categorii de candidați, ca, de exemplu, femeile de origine romă sau cele provenind din mediul rural care, conform statisticilor, au mai puține șanse de a obține o diplomă de bacalaureat. Mai mult, condiția diplomei de bacalaureat nu poate fi justificată obiectiv prin raportare la fișa postului unei femei de serviciu care trebuie să presteze o muncă necalificată;

- **hărțuirea** este orice comportament care duce la crearea unui cadru intimidant, ostil, degradant ori ofensiv, pe criteriu de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, gen, orientare sexuală, apartenența la o categorie defavorizată, vârstă, handicap, statut de refugiat ori azilant sau orice alt criteriu. **Exemplu:** adresarea de către angajator a unor cuvinte jignitoare față de un angajat de sex opus; un angajator adoptă un comportament jignitor la adresa unui angajat care provine dintr-o anumită zonă a țării. Acest comportament are caracter repetat, este adoptat în colectiv și se traduce prin remarci ofensatoare, glume sau șicane legate de anumite presupuse caracteristici sau defecte ale locuitorilor acelei zone;

- **victimizarea** este orice tratament advers, venit ca reacție la o plângere sau acțiune în distanță sau la instituțiile competente, cu privire la încălcarea principiului tratamentului egal și al nediscriminării. **Exemplu:** Concedierea unui angajat ca urmare a plângerii acestuia față de faptele discriminatorii ale angajatorului [5, p. 29].

Discriminarea la angajare în câmpul muncii se poate realiza prin:

- **plasarea anunțurilor de angajare** cu indicarea unor condiții sau criterii care exclud sau favorizează anumite persoane fără o justificare rezonabilă. Dacă condițiile listate nu sunt necesare pentru îndeplinirea sarcinilor de lucru pentru postul respectiv, ele vor fi considerate ca nejustificate. De exemplu, impunerea unei condiții de vârstă sau sex pentru angajarea pe postul de secretar/secretară. Unele condiții, deși la prima vedere pot părea discriminatorii, pot fi justificate. De exemplu, un angajator poate solicita ca la un concurs să se prezinte doar femei, dacă postul scos la concurs este acela de actriță într-un film, nu și dacă postul e unul de contabil, consilier juridic, secretar, asistent, bucătar – poziții pentru care sexul angajatului nu este relevant;

- **refuzul neîntemeiat de angajare** a persoanei atunci când este determinată de apartenența persoanei la un criteriu protejat sau punerea de întrebări în timpul interviului de angajare referitoare la unele caracteristici ale persoanei care nu sunt relevante pentru funcția scoasă la concurs. De exemplu, ar putea constitui discriminare situația în care candidatul rom se prezintă la concurs și chiar dacă are profil similar sau mai bun decât cel al persoanei angajate în final, nu este angajat doar datorită etniei sale. În timpul interviului de angajare nu pot fi puse întrebări legate de caracteristicile protejate de lege (rasă, religie, orientare sexuală etc.), starea matrimonială, starea de sănătate, dacă potențialul angajat are sau intenționează să aibă copii. Întrebările legate de dizabilitate sau starea de sănătate ar putea fi permise însă atunci când sunt adresate pentru a identifica care sunt nevoile speciale ale candidatului pentru a putea asigura acomodarea sa [4, p. 12].

Discriminarea pe parcursul relațiilor de muncă poate consta din:

- refuzul neîntemeiat de admitere a unor persoane la cursurile de calificare profesională sau de promovare a acestora sau distribuirea diferențiată și neîntemeiată a sarcinilor de lucru, schimbarea nejustificată a condițiilor de muncă (detașarea, transferul). *De exemplu*, politica

de resurse umane a oricărei instituții sau companii ar trebui să stabilească transparent și nediscriminatoriu criteriile de promovare sau de participare în programe de formare profesională, exclusiv în baza competenței profesionale. De exemplu, preferința de a promova în pozițiile de conducere doar candidații bărbați sau acceptarea în cursurile de formare profesională doar „persoanele fără obligații familiale” (de obicei, femei), constituie discriminare;

- remunerarea inegală pentru același tip și/sau volum de muncă, faptă care este interzisă nu numai de Legea privind asigurarea egalității, ci și de Codul Muncii. Principiul aplicabil este acela de plată egală pentru muncă egală și pentru muncă de valoare egală;

- discriminarea indirectă poate să apară atunci când prin stabilirea unor norme aparent neutre și care sunt aplicabile tuturor, o anumită categorie de angajați este afectată în mod disproporționat. De exemplu, poate constitui discriminare indirectă obligarea tuturor angajaților să lucreze duminică, fără a permite modalități de acomodare a angajaților care din motive religioase nu pot lucra duminică (sau sâmbătă în cazul Adventiștilor de Ziua a 7-a sau după sabat în cazul evreilor);

- hărțuirea este tratamentul degradant, atingerea adusă demnității persoanei prin realizarea unui mediu de lucru ostil chiar de către angajator sau de către colegi în condițiile în care angajatorul nu ia măsuri pentru oprirea faptelor de hărțuire. De exemplu, lipsa de intervenție a angajatorului atunci când angajații jignesc și tratează nedemn pe un coleg pentru că este femeie, homosexual, aparține unei minorități religioase sau etnice sau după ce află că copilul acestuia are o anumită dizabilitate. Poate fi considerată ca hărțuire și adresarea unor glume cu conotații sexuale, postarea unor afișe cu conținut pornografic, circularea unor mesaje cu conținut ironic, utilizarea de cuvinte jignitoare în legătură cu un anumit grup de persoane, categorie căreia îi aparține și angajatul respectiv. Testul în acest caz este că orice comportament nedorit care aduce atingere demnității angajaților poate fi definit ca hărțuire;

- instigare la discriminare constă din orice comportament prin care o persoană aplică presiuni sau afișează o conduită intenționată în scopul discriminării unei terțe persoane, dată fiind apartenența reală sau prezumată a terțului la o categorie protejată de lege. De exemplu, încurajarea angajaților să hărțuiască angajatele mai tinere sau să dea afară din sediu un posibil client de etnie romă sunt sancționabile ca instigare la discriminare;

- eșecul de a lua măsuri de acomodare, de a întreprinde modificări sau adaptări necesare și adecvate pentru a asigura exercitarea drepturilor de către persoanele cu dizabilități sau a persoanelor cu nevoi speciale în condiții de egalitate cu ceilalți, atunci când astfel de modificări nu impun o sarcină disproporționată sau nejustificată, poate fi sancționat ca discriminare în forma neasigurării acomodării rezonabile. De exemplu, acomodarea poate implica montarea unei rampe de acces în clădire pentru un angajat utilizator de scaun rulant, achiziționarea unui soft care să permită utilizarea calculatorului de persoane cu dizabilități de vedere, asigurarea unei pauze de prânz pentru angajații cu diabet sau al căror tratament medical presupune hrana la ore fixe, prevederea unui regim adaptat mamei care alăptează;

- la încheierea relațiilor de muncă discriminarea poate să apară în forma concedierii abuzive – de exemplu, pentru că angajatul „nu se încadrează în colectivul de lucru dinamic” (este prea în vârstă), deși încă îndeplinește toate condițiile legale pentru continuarea activității. Un alt exemplu ar fi concedierea unei angajate pentru că este însărcinată;

- va fi sancționată și încercarea de răzbunare a angajatorului asupra angajaților care au depus plângeri sau au depus mărturie în cazurile de pretinse fapte de discriminare. Astfel, concedierea unui angajat sau refuzarea promovării, neacordarea concediului de odihnă, șicarea la locul de muncă după ce acesta a depus o plângere sau după ce a participat ca martor într-un caz de discriminare împotriva angajatorului se numește victimizare, faptă definită și sancționată corespunzător de Legea privind asigurarea egalității [4, p. 13 - 15].

Discriminarea ne poate afecta pe fiecare dintre noi la un moment dat. Bărbați-femei, majoritari-minoritari, cetățeni-necetățeni, toți putem fi identificați și categorisiți la un moment dat printr-o caracteristică a noastră. Aceasta poate conduce, în anumite situații, la punerea noastră în mod nejustificat într-o situație dezavantajată în comparație cu alții. În plus, unii dintre noi pot fi expuși mai mult discriminării, pentru că aparțin sau sunt percepuți ca aparținând unui anumit grup de persoane împotriva căruia în societate s-au dezvoltat percepții discriminatorii, fie că e vorba de ură, preconcepții, desconsiderare.

Soluția pentru prevenirea discriminării în sfera muncii consta în obligația fiecărui angajator să facă eforturi în vederea promovării unui climat normal de muncă în unitate, cu respectarea prevederilor legale, a contractelor colective de muncă, a regulamentului intern, precum și a drepturilor și intereselor fiecărui salariat.

În scopul eliminării tuturor formelor de discriminare, recomand ca autoritățile de stat să efectueze următoarele acțiuni:

- să aplice prevederile constituționale, penale, civile și administrative pentru a identifica și a elimina discriminarea împotriva minorităților etnice; să elaboreze politici și strategii eficace pentru protecția romilor și pedepsirea comportamentului discriminatoriu față de aceștia din partea angajatorilor; să sancționeze persoanele care discriminează romii, nepermițându-le să-și exercite drepturile de acces la funcții publice, la bunuri și servicii;

- să pedepsească persoanele, atât fizice, cât și juridice, dacă acestea condiționează participarea la o activitate economică a unei persoane ori alegerea sau exercitarea liberă a unei profesii de unul dintre criteriile: sex, rasă, naționalitate, origine etnică, cetățenie, origine socială, religie, convingeri, educație, limbă, opinii, apartenență politică, stare a sănătății, vârstă, orientare sexuală, dizabilitate, stare civilă, stare materială, boală cronică necontagioasă, infecție a HIV/SIDA sau pe alte criterii sau semne individuale;

- să asigure implementarea corectă a dispozițiilor legislației penale, civile și administrative referitoare la interzicerea și condamnarea discriminării, să informeze societatea despre actele normative ce combat discriminarea, să ia măsuri pentru a încuraja populația să depună plângeri asupra cazurilor de discriminare.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1 din 27.08.1994.
2. Codul muncii al Republicii Moldova, nr.154-XV din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.159-162/648.
3. Legea Republicii Moldova nr.121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 103 din 01.01.2013.
4. Iordachi R. E. Prevenirea discriminării în relațiile de muncă. Ghid pentru angajați, Chișinău, 2015, 28 p.
5. Ionescu I. Combaterea discriminării la locul de muncă. Ghid de bune practici pentru companii, București, 2007, 44 p.

IMPACTUL DEFICITULUI BUGETAR ASUPRA PROCESULUI BUGETAR DIN REPUBLICA MOLDOVA: ASPECTE NORMATIV-DOCTRINARE

Aliona COZONAC,
doctorandă,
Universitatea Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The title of the article is: „The impact of the budget deficit on the budget process from Republic of Moldova: legal and doctrinal aspects”

The anti-crisis management represents a complex of this kind of activities. In the municipal entities, the crises manifest themselves as some local economical phenomena in the economy of the municipal entity, which are caused by both exogenous factors (the legislative imperfection and instability, the crises from the national economy), and by endogenous (the management low efficiency, the reduced rate of personnel qualification).

Those directions of economic development should be primary for the city, respectively, which are capable to assure a maximum efficiency of the productiveness that expresses itself through the constant collection of revenue in the urban budget and that offer a particular self-development.

Keywords: *impact of the budget, Republic of Moldova, anti-crisis management.*

Deficitul bugetar a devenit un fenomen caracteristic al lumii contemporane și este o situație cu care Republica Moldova se confruntă constant. Un deficit bugetar mare poate provoca o creștere a ratei inflației, dificultăți la achitarea datoriilor externe, o criză valutară, dar și alte fenomene nedorite ce influențează negativ procesul de stabilizare macroeconomică și, respectiv, progresul economic.

Tocmai din motivele enumerate, considerăm că o reglementare normativă exhaustivă și consistentă a fenomenului deficitului bugetar ar aduce claritate, predictibilitate și beneficii întregului spectru larg de participanți ai procesului bugetar din Republica Moldova.

În doctrină și în speță, în școala clasică de finanțe se consideră că deficitul bugetar are un impact negativ asupra economiei și îl privește ca fiind un pericol pentru un stat (aceasta este o situație în care statul devine insolubil și nu-și mai poate onora obligațiile) și aceasta contribuie la întreținerea inflației, deoarece statul face cheltuieli mari care sunt neproductive punând în circulație bani suplimentari fără ca pe piață să apară bunuri și servicii.

Dezechilibrul financiar public este rezultatul cererii prea mari de resurse financiare publice, comparativ cu fondurile ce pot fi constituite la nivelul statului. Prin urmare, pentru a se exprima valoric acest decalaj, cel mai frecvent se utilizează termenul de deficit bugetar.

Deficitul care se bazează pe diferența dintre suma cheltuielilor publice ocazionate cu plățile prin transferuri și cele pentru cumpărarea de bunuri și servicii publice și suma veniturilor fiscale este considerată deficit primar.

Dacă la deficitul primar se adaugă plățile de dobânzi aferente împrumutului de stat înscrise în buget sub formă de cheltuială publică, se obține deficitul total [1].

Un aspect crucial în înregistrarea deficitului ține de lichiditatea bugetului, care are drept scop executarea eficientă a bugetului, efectuarea controlului strict privind plățile, utilizarea

soldurilor inactive de lichidități și depozitarea soldurilor în timp rezonabil.

Gestiunea lichidităților bugetului național este o sarcină complexă, pusă în responsabilitatea administratorilor de buget, care au funcția de a elabora prognozele lichidităților pe o bază reală și datele statistice în dinamică, de a monitoriza intrările/ieșirile de lichidități și de a identifica variațiile sezoniere/lunare, de a gestiona și monitoriza fluxurile zilnice de lichidități, de a analiza executarea privind veniturile/cheltuielile și de a actualiza prognozele lichidităților pe date efective, de a gestiona eficient lichiditățile conform priorităților stabilite și în limita soldurilor disponibile și de a asigura controlul privind menținerea indicatorilor în limitele stabilite prin acordurile/memorandumurile Guvernului Republicii Moldova cu Organizațiile Financiare Internaționale [3].

Conform normelor metodologice în vigoare, gestionarea riscului de lichiditate impune efectuarea următoarelor acțiuni:

- atragerea de resurse financiare pentru acoperirea pe termen scurt și mediu a solicitărilor și investirea surplusului de active financiare;
- emiterea valorilor mobiliare de stat;
- angajarea pe bază contractuală a împrumuturilor cu scadență în același an bugetar de la bugetele de alte niveluri, gestionate în CUT, pentru acoperirea decalajului temporar de casă a bugetului [3].

Cadrul general de reglementare a descentralizării administrative este definit prin Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006, conform căreia autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități. Începând cu anul 2006, descentralizarea financiară a fost obiectul mai multor studii, proiecte de lege și inițiative care au avut drept scop îmbunătățirea gestionării financiare a unităților administrativ - teritoriale și ale autorităților publice locale.

Un studiu detaliat asupra situației în cadrul UAT a fost efectuat în anul 2014 de un grup de experți angajați de PNUD Bratislava, care a fost contractat la solicitarea Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PNUD Moldova), cu acceptul și finanțarea din partea PNUD Bratislava, coordonat cu Ministerul Finanțelor.

Prezentarea proiectului studiului „Consolidarea autonomiei financiare locale în Republica Moldova” a fost efectuată de către dl Ján Marušinec, expert slovac, care a punctat principalele direcții care au fost abordate în studiul dat, menționând că studiul în cauză se referă la efortul de descentralizare fiscală la nivel local și la acumularea veniturilor la nivel local. În mod special, este vorba despre impozitele și taxele locale, prevăzute de Codul fiscal. Prima sarcină a studiului a fost de a face o estimare a importanței veniturilor proprii pe plan local și o analiză în acest sens. De asemenea, o altă sarcină a fost analiza potențialului veniturilor generate de impozitele și taxele locale pe plan local, adică cât poate fi obținut suplimentar.

Studiul în cauză a fost axat pe veniturile proprii ale APL în condițiile sistemului existent la acel moment de formare a bugetelor UAT, venituri care, practic, se regăsesc la discreția APL și în noul sistem de formare a bugetelor locale, sistem care în anul 2014 se pilota în 4 UAT (mun. Chișinău, raioanele Basarabeasca, Râșcani și Ocnița), iar din 2015 urma să fie implementat în toată republica. Necesitatea studiului a fost argumentată prin aceea că baza de venituri proprii ale APL nu este suficient dezvoltată pentru a asigura dezvoltarea normală a autorităților publice locale [5].

Cu excepția ponderii înalte a transferurilor de la bugetul de stat în toți anii analizați, cu oscilații de maximum 4 p. p., celelalte tipuri de transferuri reprezintă o situație neomogenă, dintre care se cere remarcat faptul că, deși se efectuează defalcări anuale la proiecte investi-

ționale de la bugetul de stat componentul proiecte investiționale, ponderea acestor transferuri este relativ mică și are un trend descrescător, ceea ce iarăși se reflectă într-o dezvoltare mai lentă a acestui domeniu.

În ceea ce privește ponderea surselor de finanțare ale BUAT după categorie (interne/externe), situația a fost neomogenă în perioada analizată. În 2009-2010 bugetele UAT au fost finanțate exclusiv din surse interne, pentru ca în 2011 situația să se schimbe brusc în sensul invers, doar 1,85% din buget fiind finanțat din surse interne, iar restul - din surse externe. În ultimii 4 ani situația a oscilat în ambele direcții.

Una dintre cauze ar fi aceea că nivelul unor impozite și taxe locale în Moldova este extrem de jos comparativ cu alte state din Europa. Acestea sunt impozitul funciar și impozitul pe bunurile imobile. Aceasta este baza de impozitare a autorităților locale. Odată cu aplicarea ratei „zero” asupra impozitului pe venitul persoanelor juridice defalcările (veniturile) din surse interne au scăzut. O altă cauză ar fi faptul că responsabilitatea colectării impozitelor de către autoritățile locale prevede doar colectarea impozitelor care sunt relativ simplu de administrat (teren, imobil), dar acestea sunt mai reduse ca aport. Una dintre funcțiile statului este redistribuirea surselor de venituri între nivelurile de administrație și, respectiv, acest lucru se efectuează prin intermediul transferurilor de la buget.

Pentru a se pătrunde în esența întregului proces de fluxuri ale mijloacelor financiare prin sistemul trezorerial, care duc la executarea bugetului public național al Republicii Moldova, este necesar să cunoaștem elementele fundamentale ale acestui proces în fiecare etapă. Dată fiind una din funcțiile pe care Trezoreria de stat le îndeplinește – casier al statului – aceasta presupune existența unor conturi trezoreriale pe care se acumulează și de pe care se folosesc mijloacele bugetare, deci apare nevoia să examinăm aceste conturi.

De asemenea, putem menționa că fiecare flux de mijloace bănești este însoțit de un schimb de documente, care stau la baza evidenței fluxurilor date. Elaborând și completând astfel de documente, Trezoreria de stat poate efectua monitorizarea fluxurilor de intrare și ieșire la (din) buget. Statul este plasat într-un sistem economic de piață în care puterea economică este desemnată între multiple centre de decizie, autoritatea publică exercitându-și puterea economică, în principal, prin intermediul finanțelor publice. Puterea statului, ca actor economic, rezultă dintr-un ansamblu de mijloace de care acesta poate dispune și le poate utiliza, mai mult sau mai puțin judicios, conform circumstanțelor, într-o strategie ca bază de negocieri cu toți ceilalți actori economici. Având o semnificație particulară pentru economia de piață, în care inițiativa privată este considerată ca fiind motivul satisfacerii nevoilor comunității și asigurării dezvoltării armonioase a economiei, expansiunea sectorului public constituie, în acest sens, una dintre caracteristicile cele mai importante ale economiilor din ultimii ani. Importanța creșterii relative a dimensiunii sectorului public se concretizează prin aceea că autoritatea publică este implicată, în prezent, în toate domeniile economiei naționale. Tot mai semnificativă este atenția, acordată de către stat, modificărilor distribuirii venitului național în favoarea categoriilor de populație mai defavorizate, precum și creșterii dimensiunii ocupării, în sectorul public datorită creșterii populației și lărgirii contribuției statului în domeniul educației, sănătății, proiectelor sociale.

În acest context, statul, în calitate de trezorer public, operează prelevări asupra populației și întreprinderilor, redistribuind subiecților economici părți din sumele prelevate. În esență, prelevările operate de către Trezoreria publică sunt constituite din impozite directe și indirecte, referindu-se deci la fluxuri de plăți și cheltuieli, ce joacă un rol important în funcționarea sistemului financiar, legat de procesul creșterii economice. Astfel, vărsămintele Trezoreriei se prezintă fie sub forma unei redistribuiri a încasărilor publice de care beneficiază instituțiile de stat sau întreprinderile publice/private, fie sub forma cheltuielilor cu caracter social sau economic de tipul transferurilor și subvențiilor.

În același timp însă dezvoltarea și diversificarea sectorului public tinde să împiedice activitatea financiară a statului, exprimată în cadrul prea limitat al contului administrației centrale. În pofida acestui fenomen, statul, Trezoreria publică și bugetul central de stat își mențin un rol esențial în ajustările financiare, explicabil prin subvențiile de la bugetul de stat, care permit restabilirea dezechilibrelor gestiunii celorlalte administrații și a întreprinderilor publice. Și în aceste condiții se poate afirma că, în prezent, bugetul este centrul activității financiare și economice a statului, soldurile bugetare fiind nemijlocit legate de operațiunile de trezorerie și de echilibrele circuitului Trezoreriei publice. Ministerul Finanțelor este responsabil pentru elaborarea politicii bugetar-fiscale, asigurarea și dirijarea funcționării procesului bugetar, în fine, pentru gestionarea bugetului de stat. Această atribuție este realizată și prin intermediul Trezoreriei de Stat, care efectuează nu numai operațiuni pentru prevederi specificate în legea bugetară anuală la partea de venituri și de cheltuieli, ci exercită în întregime executarea de casă a bugetului de stat, gestionând atât mijloacele extrabugetare, cât și fondurile cu destinație specială.

Problemele practice, cu care se confruntă astăzi sistemul bugetar al țării, reflectă lipsa unor scopuri definite în ceea ce privește utilizarea resurselor publice, o responsabilitate redusă a executorilor de buget privind elaborarea acestuia, precum și lipsa unor proceduri ce țin de controlul indicatorilor privind calitatea planificării și destinația utilizării resurselor publice.

Concentrându-și eforturile asupra realizării obiectivelor și sarcinilor strategiei Guvernului, pornind de la necesitățile și prioritățile urmărite în îmbunătățirea managementului financiar în sectorul bugetar, în scopul asigurării transparenței procesului de gestionare a mijloacelor bugetului public național, se realizează îmbunătățirea Sistemului de gestionare a finanțelor publice.

Planificarea financiară și prognoza fluxurilor financiare publice sunt necesare atât pentru a se asigura că ieșirile de numerar sunt compatibile cu intrările de numerar, cât și pentru a pregăti planul de împrumut. Planificarea fluxurilor financiare publice trebuie să fie făcută în prealabil și comunicată agențiilor de cheltuieli pentru a le permite acestora să pună în aplicare în mod eficient prevederile bugetare. Mai mult, reducerea incertitudinii cu privire la programul datoriei de stat, în general, este recompensată cu un cost mai mic de împrumut. Prin urmare, este important să se pregătească și să anunțe planurile de împrumut din timp. Planificarea financiară include pregătirea unui plan de numerar anual, un plan de implementare sau executare a bugetului, planuri lunare de numerar, precum și prognoze pe fiecare lună a anului [2]. Planurile anuale de numerar trebuie să fie pregătite în prealabil și trebuie să stabilească intrările lunare de numerar proiectate, ieșirile de numerar și cerințele de împrumut. Pregătirea planului de numerar și actualizarea acestuia necesită o coordonare strânsă între Departamentul de Trezorerie, Departamentul Buget și Departamentul administrației Fiscale. De multe ori, Departamentul de Trezorerie pregătește atât planul de implementare a bugetului, precum și planul general de numerar. Cu toate acestea, în unele țări, Departamentul Buget pregătește planul de implementare a bugetului, care poate include fluxuri brute (de exemplu, salarii, inclusiv impozitele pe venit), atunci Departamentul de Trezorerie pregătește un plan de numerar, care prezintă fluxurile de numerar. În unele țări, acest sistem de punere în aplicare a bugetului este o cerință pentru angajamentele financiare sau cererile de plată, precum și o formă de control a fluxurilor financiare publice. În alte cazuri, planul de implementare a bugetului împarte doar volumul resurselor financiare în patru termene pentru plăți trimestriale sau în douăsprezece pentru plăți lunare, dar, în practică, bugetul este pus în aplicare prin intermediul raționalizării numerarului. O coordonare strânsă între Departamentul Buget și Departamentul de Trezorerie este necesară atunci când are loc planificarea execuției bugetului. Planul de implementare a bugetului și planul de numerar trebuie să fie pe deplin com-

patibile. Cu excepția cazului când bugetul a fost elaborat greșit sau țara se află în dificultate fiscală. În planul de implementare a bugetului ar trebui să se ia în considerare termenul plății și obligațiile de plată care decurg din angajamentele luate, în cursul anului fiscal. În special, se ia în considerare calendarul plăților pentru proiectele de investiții, care nu sunt distribuite în mod egal pe luni. Planul trebuie să fie rulat pe trimestru, pentru a permite schimbări în mediul macroeconomic și înregistrare de progres în implementarea bugetului. Previziunea veniturilor ar trebui să fie actualizate în mod regulat, de preferință în fiecare lună, din moment ce modificările din mediul macroeconomic sau din sistemul de administrare fiscală nu pot afecta colectarea încasărilor. Elaborarea previziunilor veniturilor lunare necesită expertiză economică, pentru a lua în calcul schimbările în sistemul de administrare fiscală. Acest exercițiu ar trebui să fie efectuat de către Departamentele administrației fiscale și vama în strânsă cooperare cu Trezoreria și departamentele responsabile pentru analiza macroeconomică. În mai multe țări în curs de dezvoltare, previziunile lunare pregătite de către Departamentele administrației fiscale sunt mai mult administrative decât economice. Acestea arată distribuția veniturilor bugetate în cursul anului fiscal, dar nu iau în calcul și evoluțiile fiscale și economice după pregătirea bugetului. Prin urmare, Trezoreria ar trebui să consolideze capacitățile de previziune ale Departamentelor administrării fiscale. Un sistem de monitorizare bun este o condiție prealabilă pentru prognoză. Astfel, colectarea veniturilor trebuie să fie monitorizată prin prisma principalelor categorii de taxe și ajustate, pentru a reflecta modificările ipotezelor care stau la baza previziunilor. În cursul anului, previziunile de venituri trebuie să se bazeze pe evaluarea veniturilor și colectarea taxelor. Prognozele de venituri trebuie să includă, de asemenea, previziunile privind veniturile nefiscale, care sunt elaborate de Trezorerie, în strânsă coordonare cu agențiile responsabile pentru managementul lor [4].

În concluzia celor menționate mai sus, venim cu constatarea că la moment, sub aspect normativ, problematica deficitului bugetar nu este suficient reglementată, iar reglementările existente suferă de o exprimare ambiguă, superficială și lasă loc de interpretări și chiar abuzuri. Când vorbim de abuzuri, înțelegem și presupunem intenția guvernării ca în anii electorali să majoreze deficitul bugetar și astfel să pună presiune asupra întregului proces bugetar. Aceasta, la rândul său, duce la distorsiuni în administrarea finanțelor publice și periclitează buna desfășurare a procesului bugetar.

Prin urmare, venim cu **propuneri de lege-ferenda** ca în textul legislației în vigoare să fie incluse reglementări normative de ordin să instituie plafoanele minim și maxim ale deficitului bugetar admis în anul financiar respectiv. În acest sens, se propunerea completarea următoarelor acte normative:

1. Legea bugetului de stat pentru anul financiar în derulare (anual, la elaborarea proiectului Legii bugetului de stat pe anul următor, în textul legii se va face mențiune cu referire la plafoanele și condițiile admiterii deficitului bugetar).

2. Legea nr.181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Legea respectivă va conține mențiuni cu privire la deficitul bugetar, atât pentru nivelul administrației publice centrale, cât și pentru unitățile administrativ-teritoriale.

3. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (cu referire la problematica deficitului bugetar la nivelul exclusiv al unităților administrativ-teritoriale).

Considerăm că adoptarea și intrarea în vigoare a modificărilor și completărilor la legislația financiară, în partea ce privește problematica deficitului bugetar, va influența pozitiv derularea întregului proces bugetar și, astfel, va însănătoși sistemul de administrare a finanțelor publice ale Republicii Moldova, apropiindu-l și mai mult de standardele și practicile din Uniunea Europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Codreanu R., Finanțarea deficitului bugetar, Colecția de working papers ABC-ul lumii financiare, WP nr.1/2003, [on-line]: ≤ http://www.fin.ase.ro/ABC/fisiere/ABC1_2013/Lucrari/3.6.pdf (accesat la 04.02.2018).
2. Sundararajan V., Dattels P., Blommstein H., J., Coordinating public debt and monetary management, MF, 1997.
3. Normele metodologice privind executarea de casă a bugetelor componente ale bugetului public național, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.
4. OCDE, Budgeting in Sweden, 1998.
5. Sursă [online]: ≤ <http://www.mf.gov.md/files/files/Descentraliz%20financ/Proces-verbal%20nr%201%20din%2017%20april%202014.pdf> > (accesat la 16.02.2018).

ROLUL SISTEMELOR INFORMAȚIONALE ÎN MODERNIZAREA SERVICIILOR PUBLICE

Tatiana COLUN,
doctorandă,
Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

This paper describes the importance of information systems for the development and efficiency of public services. Providing qualitative, operative and transparent services are just some of the expectations of citizens from public administration. In this respect, current issues, as well as tendencies to modernize and ensure the efficient management of public services as a result of their interaction with information technologies, have been addressed.

Keywords: *information, information system, public service, public administration.*

Definirea termenilor. Actualmente, statele civilizate împărtășesc opinia că o calitate demnă a vieții pentru fiecare membru al societății este posibilă numai prin organizarea eficientă și rațională a conducerii acestei societăți.

I. Solomon accentuează că într-un stat democratic, de drept, principala activitate a administrației nu este controlul, decizia, ordinul, ci prestația și serviciile oferite colectivității" [6].

În acest sens, potrivit autorului A. Vasile, serviciile publice constituie o parte importantă din viața de zi cu zi a fiecăruia dintre noi, dezvoltarea lor având o influență directă asupra nivelului de trai al populației. În mod cert, serviciile publice sunt organizate pentru a satisface nevoile oamenilor, iar la originea oricărui serviciu public se găsește o nevoie recunoscută de colectivitate pe care inițiativa privată nu o satisface, nevoie care poate fi legată și de garantarea libertăților fundamentale [8].

Potrivit altei opinii, serviciul public poate fi definit ca fiind acea organizație de stat sau a colectivității locale, înființată de către autoritățile competente cu scopul de a asigura satisfacerea regulată și continuă a unor cerințe cu caracter general ale membrilor societății în regim de drept administrativ sau civil în procesul de executare a legii" [2].

În vederea celor expuse se accentuează că gestionarea eficientă a serviciilor publice este o sarcină destul de complexă, având în vedere varietatea resurselor utilizate și rata ridicată de schimbare a mediului operațional. În acest sens, un avantaj competitiv este reprezentat, în primul rând, prin deținerea de informații complete, fiabile și la timp.

Astfel, informația acționează ca o legătură între obiectul și subiectul managementului, caracterizând starea obiectului de gestiune în statică și dinamică și oferind pregătirea acțiunii de control sub forma unei decizii de conducere și caracterizând rezultatul implementării acesteia. Cu cât informația este mai completă și mai obiectivă, cu atât sunt mai eficiente deciziile de gestionare și, în consecință, rezultatele implementării lor.

Plecând de la definiția conceptului de *sistem informațional*, acesta reprezintă un ansamblu tehnico-organizatoric de concepere și obținere a informațiilor necesare fundamentării deciziilor pentru conducerea unui anumit domeniu de activitate [1].

La rândul său gestionarea unui *sistem informațional* este un proces complex și presupune o schimbare a stării sistemului, conducând la atingerea scopului și este determinată de obiective, mediu, condiții interne și externe.

Situația actuală. Instituțiile administrației publice joacă un rol extrem de important în

asigurarea calității vieții, protejarea valorilor și intereselor cetățenilor. Cetățenii așteaptă ca funcționarii publici să opereze o manieră deschisă, transparentă și responsabilă, iar programele și serviciile guvernamentale sunt bine gestionate.

Important de menționat că, pentru ca societatea informațională să aducă beneficii tuturor, ea trebuie să se dezvolte într-un cadru național care să corespundă cerințelor locale, în corelație cu mediul regional național și internațional.

Pe plan național, problema societății informaționale, cu implicare directă în administrația publică, trebuie abordată pe mai multe paliere, care se influențează și întrecondiționează reciproc. Schematic, aceste paliere sunt prezentate în figura 1.

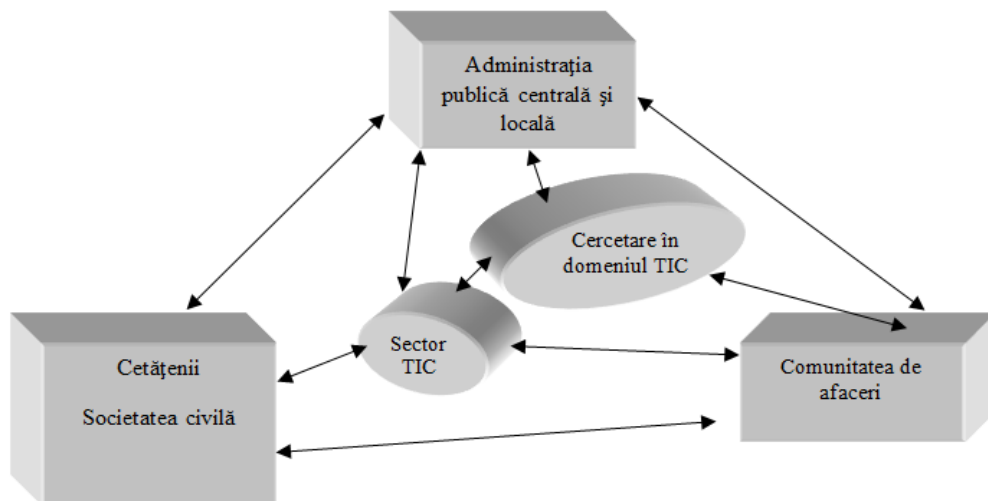


Figura 1. Integrarea administrației publice în societatea informațională.

Sursa: Implementarea tehnologiilor de vârf în administrația publică [5].

Schema din fig.1 ilustrează modul în care trebuie să interacționeze cele cinci componente implicate în creșterea nivelului de informare și comunicare, a nivelului cantitativ și calitativ al serviciilor oferite de administrația publică și comunitatea de afaceri, cetățenilor, a rolului primordial pe care trebuie să-l joace sectorul industriei de tehnologie a informației, inclusiv cercetarea științifică din domeniu, în vederea găsirii soluțiilor adecvate, moderne pentru problemele cu care se confruntă administrația publică [4].

Potrivit Strategiei Naționale de edificare a societății informaționale - „Moldova electronică” - Republica Moldova are ca obiective asigurarea transparenței activității autorităților administrației publice și participarea cetățenilor la viața politică prin intermediul tehnologiilor informaționale și de comunicații, precum și stabilirea unui parteneriat durabil între societatea civilă și autoritățile administrației publice în domeniul edificării societății informaționale [3].

Conchidem, astfel, că sistemele informaționale tind să ocupe un rol important în modernizarea serviciilor publice, prin îmbunătățirea prestării serviciilor către cetățeni. Respectiv, sporirea eficienței utilizării resurselor informaționale de stat va contribui la creșterea nivelului de dezvoltare a societății și ameliorarea calității vieții cetățenilor.

Conform datelor statistice, circa 22% din locurile de muncă din instituțiile guvernamentale sunt dotate cu computere personale. Practic, toate instituțiile guvernamentale au acces la Internet, însă ponderea computerelor conectate la rețeaua globală este relativ joasă și nu depășește valoarea de 13%. Doar 77% din instituțiile guvernamentale au un site sau o pagină Web proprie.

Doar 14% din site-urile guvernamentale oferă cetățenilor posibilitatea să adreseze autorităților respective întrebări on-line și numai 29% din site-uri dispun de facilități de tipul feedback (posibilități de conexiune inversă).

Sondajele on-line, efectuate pe eșantioane reprezentative la nivel național pentru toate categoriile de populație ce utilizează Internetul, demonstrează că doar 5,9% din persoanele ce navighează în rețea accesează site-urile guvernamentale, cauzele principale fiind lipsa de servicii la distanță și conținutul monoton, static al acestora [7].

Analizând datele expuse mai sus se constată că administrația publică trebuie să ia măsuri pentru asigurarea unui cadru optim de desfășurare a activităților pentru satisfacerea cerințelor actorilor implicați, iar gestionarea eficientă a sistemelor informaționale este o soluție.

Argumentarea rolului sistemelor informaționale în vederea îmbunătățirii serviciilor publice. Direcția principală de îmbunătățire a sistemului de management la toate nivelurile în condițiile moderne a fost utilizarea masivă a celor mai recente echipamente informatice și de telecomunicații, formarea pe baza tehnologiilor de informare și management foarte eficiente.

În acest sens, noile tehnologii informaționale bazate pe tehnologia informatică necesită schimbări radicale în structurile de management organizațional, reglementările sale, potențialul de personal, sistemul de documentare, înregistrarea și transmiterea informațiilor. O importanță deosebită trebuie atrasă introducerii managementului informațiilor asociat cu organizarea unui sistem de prelucrare a datelor și a cunoștințelor, dezvoltării sale consecvente la nivelul sistemelor de management automatizate integrate, acoperind pe verticală și orizontal toate nivelurile și legăturile organizației, precum și extinderea considerabilă a utilizării resurselor informaționale.

Menționăm că, tehnologia este un complex de cunoștințe științifice și de inginerie realizate în recepții de muncă, seturi de materiale, tehnice, energetice, factori de producție ai forței de muncă, moduri de a le conecta pentru a crea un produs sau serviciu care îndeplinesc anumite cerințe. Totodată, tehnologia este indisolubil legată de automatizarea procesului de producție sau de procesul neproductiv, în primul rând, managerial.

Drept urmare, conchidem că direcția principală de modernizare a serviciilor publice o reprezintă automatizarea activităților de gestionare a informațiilor, ceea ce presupune automatizarea procesului de schimb de informații, instituțional/interinstituțional, utilizarea e-mail-ului. Mijloacele tehnice moderne de automatizare a activităților de gestionare a informațiilor includ: computerele personale integrate în rețea; mașini de scris electronice, sisteme de procesare a textului, copiatoare; mijloace de comunicare, echipamente telefonice; mijloace pentru automatizarea intrării documentelor de arhivă și recuperarea informațiilor, mijloace de schimb de informații - e-mail, sisteme video de informare, rețele de calculatoare locale, rețele integrate de instituții.

Trebuie de conștientizat că tehnologiile informaționale moderne sunt indispensabile dezvoltării, astfel, utilizarea computerelor de înaltă performanță și a rețelelor de date de mare viteză permite colectarea, stocarea și procesarea unor cantități uriașe de informații, nu numai text, ci și grafic, audio și video. Astfel, unificarea computerelor individuale în rețelele distribuite local și teritorial, crearea și expansiunea constantă a rețelei globale de Internet au generat o cantitate practic nelimitată de informații disponibile și au creat oportunități pentru schimbul rapid de informații de afaceri, culturale, sociopolitice și personale.

Schimbările cantitative în sfera informației au dus la schimbări calitative în toate sferele societății: economie, cultură, sociopolitică, educațională [5].

Concluzii. Rezumând tot ceea ce s-a spus mai sus, trebuie remarcat faptul că tehnologiile informaționale au un rol deosebit în dezvoltarea serviciilor publice. Astfel, sistemele informaționale modernizate și bine gestionate, dezvoltarea noilor tehnologii de interacțiune cu

publicul, pe baza principiilor corectitudinii informațiilor, a înaltei competențe profesionale, a încrederii reciproce și a deschiderii tot mai mari a administrației publice vor conduce nemijlocit la furnizarea serviciilor calitative, operative și transparente, iar relația dintre cetățeni și funcționari se va îmbunătăți considerabil. Aceste principii de interacțiune între serviciul public și public sunt implementate cel mai eficient atunci când se creează un «guvern electronic».

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Auditul și controlul sistemelor informaționale [online] (accesat la 10.03.2018). Disponibil pe http://formare.contatic.ase.ro/pluginfile.php/39/mod_resource/content/1/Curs%201.pdf.p.4
2. Ghidul alesului local. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007. p. 200.
3. Hotărârea nr. 255 din 09.03.2005 privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale - „Moldova electronică” [online] (accesat la 01.03.2018). Disponibil pe http://lex.justice.md/document_rom.php?id=AA2EBE8D:92E7424D
4. Implementarea tehnologiilor de vârf în administrația publică informațională [online] (accesat la 07.03. 2018). Disponibil pe www.seap.usv.ro/~valeriu/lupu/Capitolul%208_TIAP.doc
5. Князев С. Н. Управление: искусство, наука, практика: Учеб. пособие / С. Н. Князев. – Мн.: Армита-Маркетинг, Менеджмент, 2002, с. 450.
6. Solomon I. Managementul public și serviciile publice. În: Perpetua misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății. Materialele Conferinței naționale cu participare internațională. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, 2014, p. 301-311.
7. www.statistica.md
8. Vasile A. Prestarea serviciilor publice prin agenți privați. București: AllBeck, 2003, p. 232.

IMPORTANȚA ȘI ACTUALITATEA PROCEDURII DE DELIMITARE A PROPRIETĂȚII PUBLICE

Alexandru PALADI,
doctorand, Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

This article aims to study the procedure of Public land property delineation as a part of entire process of real estate cadastre establishment in the Republic of Moldova. There are approached some actual problems the process faces and the possible ways of their solution are discussed. This paper presents a part of the scientific research of phd thesis "Institutional and methodological development of technical-economical real estate expertise". That's why the main emphasis here is put on the technical and economical estimation as a category of economical activity for the solving of litigation cases in the procedure of public property delineation.

Keywords: public property, technical-economical expertise, public land, technical estimation, economical estimation.

Argumentarea actualității și importanței obiectului cercetat. Faptul că economia Republicii Moldova este o economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și proprietatea publică, care sunt antrenate în concurență liberă, obligă autoritățile administrației publice să asigure administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică în cel mai eficient mod. Acest fapt este stipulat de tendința de evitare a coliziilor și impactului la utilizarea bunurilor imobile de utilitate publică, precum și de protejarea fondurilor cu destinație publică pentru desfășurarea programelor de stat de susținere a necesităților sociale pentru învățământ, medicină, transport, securitate, recreație etc.

Un alt aspect important la estimarea nivelului de importanță a problemei date derivă în obiectivul de menținere a fondurilor silvice și acvatice, în concordanța cu obiectivele de dezvoltare durabilă la nivel național și internațional. Obiectivele de dezvoltare durabilă, altfel cunoscute ca Obiective Globale, reprezintă un apel universal la acțiunea populației umane pentru a pune capăt sărăciei, protejarea planetei și asigurarea faptului că toți oamenii se bucură de pace și prosperitate [8]. Acțiuni de protejare a terenurilor silvice și zonelor acvatice urmează să asigure funcționarea mecanismelor naturale ecologice de importanță vitală pentru existența oamenilor. Astfel, măsurile de evidență a fondurilor de importanță ecologică, menținerea, îmbunătățirea și protecția lor intră în sarcinile de bază ale statului.

O semnificație superioară pentru administrarea activelor imobile proprietatea statului derivă din atribuțiile statului în ocrotirea obiectelor cu valoare istorică, artistică sau științifică, care reprezintă mărturii ale evoluției civilizațiilor de pe teritoriul republicii. Teritorii și landșafturi naturale, ansambluri și situri arheologice care cuprind valuri de pământ, așezări nefortificate și alte bunuri imobiliare la nivel de teren și construcții sunt recunoscute ca patrimoniul de stat și sunt ocrotite de Lege. Teritoriile istorice, ansamblurile monumentale și terenurile aferente acestora urmează a fi protejate de la „dezvoltarea modernă”. Lipsa datelor geospațiale a obiectelor istorice, precum și a legăturii directe între Registrul monumentelor Republicii Moldova și Registrul cadastral al bunurilor imobile uneori rezultă în dăunarea patrimoniului cultural național.

Definirea și aplicabilitatea procesului. Scopul principal al procedurii de delimitare este colectarea datelor geometrice și tehnico-economice pentru evidența și protecția bunurilor

imobile proprietatea publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Obiectivul principal al activității date este asigurarea identificării terenurilor publice și înregistrarea acestora în Registrul bunurilor imobile.

Procedura de delimitare a proprietății publice se referă la toate bunurile imobile din domeniul public, precum și cel privat, cu drept de proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, aflate în posesia, folosința și administrarea Guvernului sau administrației publice teritoriale de nivelul unu sau doi. Condițiile de bază pentru aplicarea procedurii de delimitare sunt:

- lipsa înregistrării bunului imobil (teren) în Registrul bunurilor imobile sau drepturile patrimoniale asupra cărora n-au fost înscrise;
- terenurile înregistrate în registrul bunurilor imobile în alte temeuri decât cele rezultate din art. 28 al Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998.

Procedura de delimitare a terenurilor proprietate publică include:

- a) inventarierea;
- b) delimitarea în funcție de apartenență;
- c) delimitarea pe domenii;
- d) înregistrarea bunurilor imobile în funcție de apartenență și pe domenii în registrul bunurilor imobile.

În conformitate cu legislația actuală, procedura de delimitare a proprietății publice poate fi aplicată în mod masiv, pe unitatea/unități administrativ-teritorială/le în cadrul unor programe de stat, precum și în afara acestora, la inițiativa unității administrativ-teritoriale, precum și în mod selectiv pentru un teren [5, art. 21, (5)]. Din procedura expusă de cadrul legislativ este evidentă o tendință clară de abordare în masă a lucrărilor de delimitare a proprietății publice. Pregătirea listelor pe toate obiectele presupune sistematizarea datelor în ansamblu și sinteza acestora cu datele obiectelor deja înregistrate în cadastru.

Experiența națională. Scurt istoric. În conformitate cu condițiile Legii nr. 91 din 05.04.2007, lucrările de delimitare a proprietății publice la nivel de teren se executau prin intermediul întreprinderilor de stat al căror fondator era Agenția Relații Funciare și Cadastru (ARFC). După practica națională stabilită în domeniul delimitării proprietății publice, executorul principal al activității date a fost Institutul de Proiectări pentru Organizarea Teritoriului (IPOT) [2].

În lipsa susținerii bugetare adecvate bazei tehnico-materiale potențiale, ideea de acoperire a spațiului republican cu lucrările de delimitare în mod masiv a eșuat și lucrările se mărgineau, în mare parte, la nivel selectiv, la solicitarea titularilor de drept asupra obiectelor [1].

Principalul neajuns al abordării selective la formarea obiectelor în baza geospațială este neglijarea normelor și condițiilor pentru funcționarea obiectelor adiacente precum și a zonelor teritoriale [6]. Astfel, la proiectarea bunurilor în mod selectiv (ca regulă, proprietatea privată) nu se iau în vedere necesitățile obiectelor publice. Efectul „de puzzle” provenit de la crearea bunurilor în mod individual, cauzează ruptura obiectelor publice de la infrastructura edilitară, îngustarea drumurilor, supraîncărcarea trecerilor și arterelor urbane. Un alt punct slab al abordării selective prezintă topologia măsurărilor. Diferite surse de informație și metode de măsurare, cu variația gradului de precizie cauzează un ansamblu de erori, care necesită resurse semnificative pentru identificare și corectare.

Pot fi pronunțate câteva puncte istorice, de reper la dezvoltarea cadrului informațional privind bunurile proprietate publică sau a cadastrului pe acest segment de bunuri imobile. Ca sistem de bază de evidență a terenurilor, din timpurile sovietice a fost moștenit „cadastrul general” funciar. Cum a fost menționat mai sus, Cadastrul funciar, aprobat prin Legea nr. 1247 din 22.12.1992 privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrul

finciar de stat și monitoring-ul finciar nu conține datele de identificare a bunurilor și nu pot fi contrapuse cu cadastrul imobiliar.

În urma implementării Legii nr. 981-XIV din 11 mai 2000 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor, ARFC a demarat proiectul de identificare și delimitare a terenurilor proprietate publică, rezultatele fiind transmise la oficiile cadastrale teritoriale pentru plasarea în baza de date grafice și înregistrarea ulterioară. Însă, la sesizarea deputatului în Parlament Lidia Guțu, depusă la 1 noiembrie 2004, legea a fost abrogată prin decizia Curții Constituționale (HCC12/21.04.05, MO67-68/06.05.05 art. 10).

În rezultatul lucrărilor menționate mai sus, cadastrul imobiliar a obținut un segment de date despre terenurile proprietate publică a statului, care până în prezent nu sunt oficializate și nu au un suport legal. Astfel, nu pot fi reglementate lucrările cadastrale în regiunile marcate ca proprietate publică sau sectoarele aferente acestora.

Până în prezent, procedura de delimitare se executa urmărind Legea nr. 91 din 05.04.2007 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor și prevederile Instrucțiunii cu privire la efectuarea lucrărilor cadastrale ce țin de delimitarea terenurilor proprietate publică, aprobată prin ordinul nr. 91 din 14.08.2015 al Agenției Relații Funciare și Cadastru. Recent, în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 821 din 18.10.2017, este aprobat proiectul de lege, care va abroga actele normative menționate. Prevederile actului legislativ nou, procedura de delimitare va ține nu numai de bunuri la nivel de teren, dar și de construcțiile și încăperile izolate proprietate publică. Conform condițiilor tranzitorii, Guvernul urmează să prezinte Parlamentului Programul de stat pentru anii 2018-2022 de delimitare a proprietății publice [5, art. 23, (1)].

Identificarea problemei de cercetare. Deși bunurile imobile din domeniul public sunt determinate în legislație după modul de folosință, obiectele din natură nu sunt identificate sau delimitate și, respectiv, nu sunt plasate în sistemul geografic al cadastrului imobiliar pentru înregistrarea lor. O explicație a unei asemenea situații ar fi că în Republica Moldova, unde deja există un nivel mai înalt de libertate economică, nu sunt suficient de dezvoltate instituțiile necesare unui sistem de piață, după cum ar fi un sistem de administrare publică a proprietății statului și un cadru legislativ eficient pentru respectarea drepturilor și responsabilităților la administrarea fondurilor date [3, p. 77]. Datorită lipsei de informație necesară, dezvoltarea viguroasă a activității antreprenoriale în Republica Moldova, în multe cazuri, se reflectă negativ asupra bunurilor de utilitatea publică.

Dependența de alocațiile din bugetul de stat pentru asigurarea menținerii sectorului public, factorul coruperii și influența forțelor politice derivă în evenimente negative cu care se confruntă societatea în protejarea bunurilor proprietate publică. Acapararea ilicită a terenurilor fondurilor silvice, drumurilor locale și naționale, zonelor verzi, astuparea izvoarelor și desecarea bazinelor acvatice, modificarea reliefului terenurilor aferente râurilor și alte acțiuni ilicite se datorează în mare parte lipsei de evidență clară a terenurilor publice și cadrului legislativ de reglementare a procedurilor.

O altă mențiune privind procesul dat ține de metoda de identificare a hotarelor terenurilor în baza ortofotoplanului sau schemelor executate în afara sistemului național de coordonate care se consideră de nivelul cel mai scăzut și necalitativ. Astfel, transpunerea acestor hotare în teren, de facto se transformă în stabilirea acestor hotare în natură. În aceasta ordine de idei, hotarele se vor deosebi semnificativ de „schemele” cu hotare identificate la etapa inițială. Punctul critic al procesului dat este lipsa de norme privind devierea admisibilă pentru hotarele identificate și cele stabilite. Este evident, că procedura cu o precizie joasă în fond va avea, ca consecințe, un șir de cazuri controversate și situații litigioase. Cadrul legal nou, precum și cel vechi, nu prevede expres o procedură de soluționare a acestor situații decât în linii generale în

mod amiabil sau la instanța de judecată. Altfel, cazurile controversate urmează a fi examinate ținându-se cont de cadastrul funciar anual, care nu este actual și nu are legătura cu sistemul național geospațial [5, art. 21, (4)]. Pentru aceste situații este indispensabilă o procedură de expertiză tehnico-economică în vederea constatării specialistului privind examinarea cazului.

O altă problemă cu caracter stringent există în situațiile de impact de interese în cadrul delimitării proprietății publice. Conform legii, în cazul respingerii de către una sau mai multe părți participante în comisia de lucru, litigiul se examinează în instanța de judecată, însă actualmente nu sunt elaborate mecanisme de expertizare a diferitelor variante controversate. Mai mult, este o lacună în referință la materialele care pot fi luate ca bază și prioritatea lor reciprocă pentru soluționarea conflictelor.

Tot în contextul dat urmează a fi pronunțat caracter corupt al sectorului dat. Intensitatea fenomenului corupției este percepută în corelație directă cu echilibrul politic din state și cu situația economică tranzitorie. [3, pag. 81]

Trasarea scopului și obiectivelor cercetării. Problemele abordate în prezentul articol devin tot mai stringente în cadrul dezvoltării relațiilor pe piața imobiliară, sunt de caracter urgent și urmează a fi percepute la nivel național. Lipsa de informație despre obiectele proprietate publică precum și impactul cauzat acesteia, generează o situație de conflict social.

O perspectivă de îmbunătățire a situației reiese din obiectivele Proiectului Băncii Mondiale, destinat îmbunătățirii calității administrării funciare și a sistemului de evaluare imobiliară cu scopul impozitării. Caietul de sarcini propus comisiei pentru avizare include tehnologii și norme pentru procesul de delimitare a proprietății publice cu scopul înregistrării terenurilor publice în Registrul Bunurilor Imobile [7].

Concomitent cu organizarea lucrărilor de delimitare a proprietății publice, este necesar de fortificat cadrul normativ în vederea soluționării cazurilor de litigiu. O deosebită importanță întrebarea reia în cazurile de suprapunere a proprietăților publice cu sectorul privat, care, la rândul, său are o dinamică de dezvoltare perpetuă și suferă schimbări continue.

Crearea și dezvoltarea ramurii de expertiză tehnico-economică a bunurilor imobile va reglementa cerințele pieței actuale în vederea soluționării problemelor stringente, inclusiv care țin de executarea lucrărilor de delimitare a proprietății publice. În aceeași ordine de idei este necesară dezvoltarea infrastructurii instituționale pentru executarea expertizei și expunerea specialistului privind cazurile controversate. Repartizarea sarcinilor și responsabilităților între entitățile antrenate în proces de executare, monitorizare și control al expertizei tehnico-economice urmează să elucideze raporturile între interesele publice și cele private pe piața imobiliară.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. IPOT Raport privind rezultatele activității pentru anul 2016. Chișinău, 2017. [accesat la: 01.03.2018].p. 20. Disponibil online pe <http://ipot.md/ro/Rapoarte.html>
2. Victoria Gatcan. Delimitarea terenurilor proprietate publică. Ce prevede legislația. Chișinău, 2015. [accesat la: 01.03.2018]. Disponibil: <https://www.bizlaw.md/2016/09/19/delimitarea-terenurilor-proprietate-publica-ce-prevede-legislatia/>
3. Iurie Chițcan. Corupția ca fenomen social și mecanisme anticorupție. Teză de doctor USM, Chișinău, 2015. [accesat la: 01 martie 2018], p. 77-81. Disponibil: http://www.cnaa.md/files/theses/2016/24368/iurie_gatcan_thesis.pdf
4. Vasile-Marcel Grigore. Contribuții la perfecționarea sistemului informațional pentru înregistrarea sistematică a proprietăților imobiliare. Teza de doctor. UTCB București, 2015 [accesat la: 21 martie 2018], p.10, Disponibil: http://sd.utcb.ro/_upload/content/docs/1012_grigore_v__vasile-marcel-rezumat_ro.pdf

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea proiectului de lege privind delimitarea proprietății publice nr. 821 din 18.10.2017 (în vigoare din 20.10.2017) În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 364-370, art. 925 din 20.10.2017.

6. Ghidul expertului tehnic judiciar din domeniul topografiei, cadastrului și geodeziei, p. 121. Centrul de perfecționare PIFCA, Timișoara, 2014, [accesat 21 martie 2018], Disponibil: http://portal.just.ro/59/Documents/Informatii%20de%20interes%20public/Brosuri_Ghiduri/Ghidul%20expertului%20tehnic%20judiciar%20din%20domeniul%20topografiei,%20cadastrului%20si%20geodeziei.pdf

7. Banca Mondială. Proiecte internaționale. Pagina online. Disponibil: <http://projects.worldbank.org/P161238?lang=en>

8. UNDP. Obiectivele de dezvoltarea durabilă. Pagina online. Disponibil: <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/sustainable-development-goals.html>

CONTROLUL EXERCITAT ASUPRA LEGII ÎNAINTE DE PROMULGARE

Veronica ARNĂUT,
doctorandă,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice

SUMMARY

The article includes an analysis of the procedure for the promulgation of laws and the control of laws before promulgation as the legal operations of the post-parliamentary phase of the legislative process. The focus is mainly on the latest innovations brought by the Constitutional Court of the Republic of Moldova in terms of extending its competence to carry out a priori constitutionality control and recognition of the Head of State's right to notice the constitutional court for carrying out the control of the constitutionality of the law before promulgation.

Keywords: law, promulgation, constitutionality control, right of referral, Head of State.

Etapă postparlamentară marchează ultima etapă a procesului legislativ (celelalte etape fiind: etapa pre-parlamentară și etapa parlamentară [2, p. 301]) care, potrivit cercetătorilor, cuprinde, în principal, procedurile de care depinde intrarea în vigoare a legii [16, p. 222]. În opinia noastră, această fază finală a procesului legislativ include mai multe operațiuni juridice necesare pentru definitivarea acestuia, printre care: *promulgarea legii, verificarea constituționalității legii, reexaminarea legii de către Parlament și publicarea legii*. În cele ce urmează ne propunem să abordăm nemijlocit problema promulgării legii și a controlului exercitat asupra legii înainte de promulgarea ei.

Promulgarea legii. Potrivit art. 74, alin. (4) din *Constituția Republicii Moldova* [6], legile sunt trimise spre promulgare Președintelui Republicii Moldova. Suplimentar, art. 93, alin. (1) din *Constituție* stabilește: „Președintele Republicii Moldova promulgă legile”.

Mai concret, potrivit art. 74, alin. (1) din *Regulamentul Parlamentului* [18] și a pct. 5.2.1. din *Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament* [13], „legea adoptată de Parlament este trimisă spre promulgare Președintelui Republicii Moldova cel târziu în ziua lucrătoare următoare zilei de semnare a acesteia. Legile sunt recepționate și înregistrate de Aparatul Președintelui Republicii Moldova”.

Referitor la categoriile de legi ce urmează a fi supuse promulgării, potrivit reglementărilor în vigoare, este vorba de toate categoriile, inclusiv constituționale (potrivit art. 85 din *Regulamentul Parlamentului*). Sub aspect comparativ, atragem atenția că în România, promulgarea se face doar în cazul legilor organice și ordinare, nu și în cazul legilor de revizuire a Constituției [17, p. 724].

În pofda faptului că promulgarea legii, practic, marchează finalizarea procesului legislativ, totuși operațiunea dată nu are o definiție constituțională, fiind doar circumscrisă atribuțiilor șefului statului (art. 93 din *Constituția RM*). Pornind de la aceasta, se consideră că promulgarea legii reprezintă actul prin care șeful statului constată dacă procesul legislativ este finalizat, fiind, astfel, epuizate toate etapele procedurii legislative. Or, altfel spus, promulgarea este operațiunea prin care șeful statului își exercită prerogativele constituționale privitoare la adoptarea legii și se materializează într-un decret care consacră finalizarea procesului legislativ [17, p. 721]. Promulgarea devine, astfel, actul șefului statului prin care se ia cunoștință despre finalizarea procesului legislativ și posibilitatea de a dispune publicarea legii adoptate.

În contextul analizei naturii juridice a promulgării se poate atesta o dilemă referitoare la faptul dacă aceasta are sau nu semnificația înzestrării legii cu formulă obligatorie. În viziunea judecătorului constituțional N. Osmochescu (exprimată în conținutul unei Opinii separate la Hotărârea Curții Constituționale [12]), „promulgarea legii ca operațiune finală a procedurii legislative permite șefului statului să investească legea cu formulă executorie, obligând autoritățile publice să procedeze la executarea prevederilor acesteia”. În pofida faptului dat, constituționaliștii români [17, p. 722] consideră că promulgarea legii nu are nimic de-a face cu sancționarea legii care, în virtutea apartenenței anterioare a șefului de stat la puterea legiuitoare, permitea acestuia să se opună unei legi votate de Parlament sau să o înzestreze cu forța juridică, instituind puterea sa executorie. La moment însă, în virtutea prevederilor constituționale în vigoare, șeful statului nu dispune de posibilitatea sancționării legii, puterile sale fiind limitate la promulgarea legii în termenele prevăzute de Constituție.

În opinia noastră, au dreptate constituționaliștii români, cel puțin din două considerente. În primul rând, potrivit textului constituțional, promulgarea legii și publicarea acesteia sunt două operațiuni distincte cu efecte juridice diferite. Astfel, chiar dacă legea a fost promulgată, potrivit art. 76 din *Constituția RM*, „nepublicarea atrage inexistența acesteia”. Or, în acest sens, însăși Curtea Constituțională stabilește: „legea nepublicată nu este opozabilă persoanelor pentru executare, respectiv, ea nu își produce efectele” [11]. Deci, în acest caz, practic nu se mai poate vorbi despre faptul că prin promulgare legea este investită cu formulă executorie și devine obligatorie. În al doilea rând, un astfel de efect se poate obține doar prin recunoașterea expresă în textul legii. Relevant în cazul dat este art. 70, alin. (1) din *Constituția Republicii Lituania* [5], care stipulează: „Legile adoptate de Parlament intră în vigoare în momentul semnării și promulgării lor de către Președintele Republicii, cu excepția situațiilor în care legile prevăd o dată ulterioară de intrare în vigoare”.

În continuare, prezintă interes dispozițiile art. 93 alin. (2) din *Constituția RM*, potrivit căruia: „Președintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de cel mult două săptămâni, spre reexaminare Parlamentului. În cazul în care Parlamentul își menține hotărârea adoptată anterior, Președintele promulgă legea”.

Din aceste prevederi constituționale se poate deduce că drumul legii spre promulgare poate fi obstrucționat de exercitarea de către șeful statului a dreptului său de veto, care în esență presupune că în cazul în care are obiecții asupra unei legi, șeful statului este în drept să o trimită Parlamentului, spre reexaminare.

Având în vedere complexitatea procesului legislativ, se consideră că este natural ca Președintele să aibă unele rezerve, obiecții și propuneri concrete întru îmbunătățirea calitativă a unui articol sau a unei părți din articol. La acest capitol, *Regulamentul Parlamentului* precizează (în art. 74, alin. (3) [18]) că „Președintele Republicii Moldova poate cere Parlamentului reexaminarea legii, pentru orice motive ce fac legea în ansamblu sau o parte a ei inacceptabilă”, fără a oferi careva detalii în acest sens. Dincolo de atare incertitudine, sigur este că în cazul dat în procesul legislativ intervine o nouă fază – *reexaminarea*.

Înainte de a analiza această fază a procesului legislativ, considerăm necesar a ne reține pentru puțin asupra așa-zisului „control” exercitat asupra legii înainte de promulgarea sa.

Controlul exercitat asupra legii înainte de promulgarea sa. Reiterăm în context că din examinarea prevederilor art. 77 din *Constituția României* [8] și nu numai, constituționaliștii români constată că șeful statului, în cadrul procedurii de promulgare, este dator să examineze textul legii și să observe dacă acesta se află în conformitate cu textele constituționale, cu procedurile parlamentare și cu imperativele politice ale momentului. În cazul în care constată că legea derogă de la prevederile constituționale, el poate apela la justiția constituțională pentru a se îndepărta viciile de neconstituționalitate. Dacă se constată alte deficiențe ale legii,

fie că ele sunt legate de procedura de adoptare ori de conținutul legii, în special, prin observarea unor derogări de la tratatele internaționale la care România este parte, sau chiar pentru motive de oportunitate, el poate sesiza Parlamentul, o singură dată, pentru reexaminarea legii [17, p. 724].

Deci, în cazul statului român, șeful statului, în etapa dată a procesului legislativ, este în drept fie să invoce propriile obiecții față de lege și să ceară reexaminarea ei de către Parlament, fie să sesizeze justiția constituțională spre a se pronunța asupra constituționalității legii în cauză care, de asemenea, implică o reexaminare a legii de către legislativ. Important este de subliniat că, în această etapă, un subiect distinct al procesului legislativ românesc este Curtea Constituțională (moment confirmat expres în art. 46 din *Constituția României* și art. 17, alin. (1) din *Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale* [15] în care este stipulată atribuția acestei autorități de a se pronunța asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea lor.

Trasând o paralelă între dispozițiile constituționale citate și Legea fundamentală a Republicii Moldova, constatăm că ultima nu prevede expres în competența șefului de stat, prerogativa de a sesiza Curtea Constituțională în vederea exercitării controlului de constituționalitate a legii ce urmează să o promulge. Acest fapt practic a determinat numeroși cercetători autohtoni [1, p. 31-32; 19, p. 125-126; 9, p. 452; 10, p. 498-499] să intervină cu propuneri concrete de investire a șefului de stat cu astfel de prerogative, iar Curtea Constituțională a Republicii Moldova – cu competența exercitării controlului de constituționalitate *a priori*.

Argumentele invocate în acest sens indubitabil sunt convingătoare. Bunăoară, în opinia lui V. Zubco, necesitatea unui asemenea control este justificată prin avantajele pe care le prezintă, cum ar fi: înlăturarea conflictelor constituționale până la intrarea legii în vigoare; reducerea termenului de sesizare și examinare; asigurarea stabilității legislative și înlăturarea urmărilor negative ce pot apărea în urma controlului ulterior în cazurile când legile sunt recunoscute neconstituționale [19, p. 125-126].

Asupra importanței instituției controlului preventiv al constituționalității legii înainte de promulgare, s-au pronunțat destul de relevant și cercetătorii români. În opinia acestora, caracteristic pentru subiecții procedurii parlamentare este faptul că întotdeauna ei acționează în conformitate cu o concepție politică, urmărind o soluție politică și participând la o dezbatere al cărei conținut esențial este o confruntare politică de idei și argumente. Legea astfel este politică ce a învins. Numai astfel ea poate exprima voința generală care, în substanța sa, este politică, întrucât privește binele comun și interesul național. Intervenția însă a judecătorului constituțional, este în aplicarea Constituției, nu de pe poziția unei anumite opțiuni politice. Ca orice judecător, el aplică legea și unicul său scop este asigurarea supremației norme fundamentale, nu oportunitatea politică a unei măsuri sau alteia. Prin urmare, putința de a legifera totul nu înseamnă și dreptul de a legifera orice [16, p. 222].

Pronunțându-se pe marginea acestui subiect, dna prof. E. Aramă subliniază că controlul constituționalității legilor în Republica Moldova a fost conceput și realizat numai ca un control posterior, ceea ce înseamnă că Curtea Constituțională nu este implicată în procesul legislativ. Cu toate acestea, preocupări pentru introducerea controlului prealabil (*a priori*) au existat, fiind prezentate atât în publicațiile științifice, cât și în inițiative de revizuire a Constituției. În acest ultim caz, Curtea Constituțională a dat aviz negativ, arătând că inițiativa contravine Constituției, deoarece potrivit acesteia Curtea Constituțională controlează doar actele normative în vigoare, dar nu și legi care nu există, pentru că dacă nu este promulgată, publicată, legea respectivă nu există. O asemenea opinie a fost criticată, invocându-se faptul că dacă controlul prealabil nu este prevăzut de Constituție, aceasta încă nu înseamnă că el contravine Constituției, altfel nicio revizuire a Constituției nu va fi posibilă [1, p. 31-32].

Sub acest aspect, constatăm că, relativ recent, Curtea Constituțională și-a revizuit radical poziția atât în ceea ce privește competența sa de a exercita controlul constituționalității *a priori*, cât și în privința dreptului șefului de stat de a cere exercitarea acestui control înainte de promulgarea legii.

Referitor la argumentarea competenței sale de a exercita controlul constituționalității *a priori*, Curtea pornește de la câteva considerente [11]:

- din conținutul art., 135 alin. (1), lit. a) din Constituție rezultă că Curtea Constituțională „*exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor [...]*”, fără a limita în mod expres exercitarea acestei competențe la legile „*în vigoare*”;

- din conținutul art. 74 alin. (4) din Constituție rezultă cu claritate că, în momentul trimiterii spre promulgare Președintelui, actul adoptat de Parlament are deja statutul de „*lege*”, chiar dacă încă nu a intrat în vigoare. Or, potrivit Regulamentului Parlamentului, actele adoptate în lectură finală sunt deja desemnate cu termenul de „*lege*”.

Legea cu privire la Curtea Constituțională [14, art. 31, alin. (2)] și *Codul jurisdicției constituționale* [3, art. 4, alin. (2)], referindu-se la competența Curții de examinare a constituționalității legilor, operează cu termenul de acte normative „*adoptate*”.

În același sens, în Opinia *Amicus Curiae* a Curții Constituționale a României la acest subiect, furnizată la solicitarea Curții Constituționale a Republicii Moldova, se menționează: „(...) noțiunea de lege, ca act juridic al Parlamentului, prevăzută de art. 135, alin. (1), lit. a) din Constituție, circumscrie ipoteza legii, înainte de promulgarea de către Președintele Republicii și de publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (...)” și „(...) dispozițiile art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție permit interpretarea, conform căreia instanța constituțională are competența de a efectua atât un control înainte de promulgarea legii de către Președinte, cât și un control exercitat după intrarea în vigoare a legii.”

Pornind de la aceste considerente și urmând raționamentele exprimate în practica sa anterioară, Curtea reține că exercitarea controlului constituționalității unei legi, în sensul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, poate interveni atât **înainte de promulgare**, cât și **după intrarea în vigoare** prin îndeplinirea procedurilor cerute de lege. Deci, practic, instanța constituțională își recunoaște competența de a exercita controlul constituționalității legii *a priori*.

Referitor la prerogativa șefului de stat de a solicita exercitarea unui astfel de control înainte de a promulga legea, Curtea Constituțională reține [11]:

- „promulgarea legii reprezintă un element ce finalizează procesul legislativ și, în același timp, reprezintă un *control prealabil al legii*”;

- „controlul legii exercitat de Președinte în cadrul procedurii de promulgare are la bază trei componente (direcții): de procedură, de oportunitate și de constituționalitate”;

- situația în care „Președintele Republicii Moldova este obligat să promulge legea și după revotarea ei în Parlament, chiar și în eventualitatea unor dubii asupra constituționalității acesteia, este susceptibilă să genereze un impas constituțional, pentru că, pe de o parte, Președintele Republicii Moldova ar fi obligat să promulge o lege contrară Constituției, încălcând astfel Constituția, iar, pe de alta, ar încălca Constituția și dacă nu ar promulga legea, atentând asupra exercitării puterii legislative”.

Pornind de la aceste considerente, Curtea consideră că Președintele Republicii Moldova, în cazul trimerii legii spre reexaminare Parlamentului pentru motive de neconstituționalitate, poate sesiza concomitent Curtea Constituțională, în calitate de unică autoritate de jurisdicție constituțională, în vederea controlului constituționalității legii adoptate.

Dincolo de aceste momente, atragem atenția asupra faptului că Curtea intervine și cu alte momente absolut inovaționale, și anume [11]:

- „(...) sesizarea în vederea controlului constituționalității legii înainte de publicare nu are

incidență directă asupra procedurilor de promulgare, astfel încât, în eventualitatea promulgării legii contestate până la pronunțarea hotărârii Curții Constituționale, controlul *a priori* al constituționalității legii își continuă procedura în cadrul controlului *a posteriori*”;

- „(...) ține de esența principiului loialității constituționale ca, în cazul contestării legii trimise de către Președintele Republicii Moldova spre reexaminare Parlamentului pentru motive de neconstituționalitate, Parlamentul să revoteze legea numai după pronunțarea hotărârii Curții Constituționale prin care s-a confirmat constituționalitatea.”

Sub aspect comparativ, o altă situație atestăm în România. Potrivit art. 147, alin. (2) din *Constituția României*, în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor în conformitate cu decizia Curții Constituționale. În aceste situații, legea poate fi trimisă la promulgare numai după punerea de acord a dispozițiilor sale declarate neconstituționale cu decizia Curții Constituționale. În cazul în care legea este declarată în întregime neconstituțională, promulgarea acesteia nu mai este posibilă. Pentru a se reglementa respectiva materie, este nevoie de reluarea procedurii legislative [17, p. 723].

Legile declarate constituționale prin decizia Curții, sunt trimise spre promulgare Președintelui, precum și cele declarate parțial neconstituționale, după punerea lor de acord cu Constituția. De această dată, după decizia Curții, prin care se declară constituționalitatea legii, ori după adoptarea legii de la Parlament, șeful statului este obligat să o promulge în termen de 10 zile (art. 77 alin. (3) din *Constituția României*).

Prin urmare, putem constata că în cazul României, sesizarea justiției constituționale are un caracter suspensiv în raport cu procedura promulgării. Curtea Constituțională a Republicii Moldova, în schimb, nu recunoaște acest efect, ceea ce în opinia noastră, contravine atât argumentelor pe care le invocă în favoarea necesității controlului constituționalității *a priori* (prevenirea promulgării unor legi neconstituționale), cât și însăși logicii – respectiv nu este clar, care ar fi rostul reexaminării unei legi de către Parlament, concomitent cu exercitarea controlului constituționalității acesteia, soldate cu constatarea neconstituționalității ei? Pe cale de consecință, conchidem că în cazul dat este absolut necesară consacrarea caracterului suspensiv al procedurii promulgării și reexaminării în condițiile sesizării justiției constituționale.

O altă inovație adusă de Curtea Constituțională în materie se referă la ceilalți subiecți ce dispun de dreptul de a o sesiza. Respectiv, Curtea consideră că „oricare dintre subiecții cu drept de sesizare, poate contesta la Curtea Constituțională o lege nepublicată în Monitorul Oficial, în condițiile legii, la fel ca în cazul contestării unei legi publicate în Monitorul Oficial”. Având în vedere această constatare, Curtea consideră „necesară reglementarea mecanismului de notificare de către Parlament a tuturor subiecților cu drept de sesizare despre disponibilitatea textului legii, semnat de Președintele sau, după caz, de vicepreședintele Parlamentului”.

După cum se poate observa, Curtea Constituțională stabilește două momente importante:

- posibilitatea tuturor subiecților cu drept de sesizare de a solicita controlul constituționalității **legilor nepublicate**, deci **inexistente**, potrivit normelor constituționale. În opinia noastră, o astfel de prerogativă poate fi recunoscută doar de șeful statului, ținând cont de rolul său în procesul legislativ;

- obligația Parlamentului de a notifica toți subiecții cu drept de sesizare despre disponibilitatea textului legii, semnat de Președintele sau, după caz, de vicepreședintele Parlamentului. În acest caz, după cum se poate observa, nu se vorbește despre **legile nepublicate**, ci deja despre **legile nepromulgate**. Sunt lucruri total diferite, întrucât, în coroborare cu momentul anterior, aceasta ar presupune că subiecții cu drept de sesizare a Curții Constituționale ar

putea solicita deja controlul constituționalității în cadrul procedurii de promulgare și nu după aceasta. O asemenea variantă, considerăm că nu este justificată, întrucât este de natură, cel puțin, să afecteze destul de grav celebritatea procesului legislativ.

Generalizând, subliniem utilitatea și necesitatea recunoașterii prerogativei șefului de stat de a solicita controlul constituționalității legii ce urmează a fi promulgată, doar că aceasta urmează a fi consacrată expres în legislația în vigoare, inclusiv constituțională. În ce privește posibilitatea tuturor subiecților cu drept de sesizare a justiției constituționale, de a solicita controlul constituționalității legilor nepublicate, considerăm că este, cel puțin, nejustificată și inutilă, iar în cel mai grav caz – generatoare de efecte negative.

Prin urmare, optăm pentru prerogativa șefului de stat de a promulga legi stabilite ca fiind constituționale, ori legi ce au fost „puse de acord cu Constituția” în rezultatul reexaminării de către Parlament.

Drept model de reglementare în acest sens poate servi:

Constituția Republicii Polone, care în art. 122 stabilește [7]: „(...) 3. Înainte de promulgarea legii, Președintele Republicii poate cere Tribunalului Constituțional să decidă în privința constituționalității acesteia. Președintele Republicii nu poate refuza promulgarea unei legi pe care Tribunalul Constituțional a declarat-o constituțională. 4. Președintele Republicii nu va promulga o lege pe care Tribunalul Constituțional a declarat-o neconstituțională. Dacă totuși neconstituționalitatea privește anumite aspecte care nu sunt indisolubil legate de conținutul legii, Președintele Republicii, după obținerea avizului Președintelui Dietei, fie promulgă legea fără prevederile declarate neconforme cu Constituția, fie retrimite legea în Dietă pentru înlăturarea prevederilor neconstituționale. (...) 6. Orice sesizare a Tribunalului Constituțional de către Președintele Republicii, pentru ca acesta să se pronunțe asupra constituționalității unei legi și orice retrimiteră a unei legi în Dietă spre reexaminare, au efect suspensiv pentru termenul legal de promulgare a legii”.

Constituția Republicii Franceze, care stipulează [4]: - art. 46: „Legile organice nu pot fi promulgate decât după ce Consiliul Constituțional declară că acestea sunt conforme cu Constituția”; - art. 61: „Legile organice, înainte de promulgare, propunerile legislative menționate la art. 11, înainte să fie supuse referendumului, (...), trebuie înaintate Consiliului Constituțional, care se pronunță asupra conformității lor cu Constituția; (...) sesizarea Consiliului Constituțional suspendă termenul de promulgare”; - art. 62: „O dispoziție declarată neconstituțională în temeiul articolului 61 nu poate fi promulgată și nici aplicată”.

BIBLIOGRAFIE

1. Aramă E. *Controlul constituționalității legilor: istorie și actualitate*. Chișinău: Museum, 2000.
2. Arnaut V. *Etapile procesului legislativ*. În: Mecanisme de protecție a drepturilor omului, Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională din 6 decembrie 2017, Academia de Administrare Publică. Chișinău: CEP USM, 2018, p. 293-303.
3. *Codul jurisdicției constituționale*, nr. 502-XIII din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial, nr. 53-54, din 28.09.1995 (cu modificări și completări până în 18.04.2013).
4. *Constituția Republicii Franceze* adoptată la 4 octombrie 1958 prin referendum, publicat în Journal Officiel (J.O.) din 5 octombrie 1958 (cu modificări și completări ulterioare până în 23 iulie 2008). În: *Codex Constituțional: Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*/ prof. univ. dr. Șt. Deaconu, prof. univ. dr. I. Muraru, prof. univ. dr. E. S.Tănăsescu, conf. univ. dr. S. G. Barbu. București: Monitorul Oficial R.A., 2015.
5. *Constituția Republicii Lituania*, adoptată de către cetățenii Republicii Lituania prin referendum național la data de 25 octombrie 1992 și intrată în vigoare la 2 noiembrie 1992,

republicată cu modificările intervenite în anii 1996, 2003, 2004 și 2006 în Monitorul Oficial al Republicii Lituania, nr. 48-1701 din 29.04.2006.

6. *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificările ulterioare).

7. *Constituția Republicii Polone*, adoptată la data de 2 aprilie 1997, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Polonia nr. 78/1997.

8. *Constituția României* din 21 noiembrie 1991. În: Monitorul Oficial al României din 21.11.1991. Revizuită și republicată în Monitorul Oficial, nr. 767 din 31.10.2003.

9. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2010 (Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov), 624 p.

10. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie*. Ediția a II-a. Chișinău: S. n., 2011, 664 p.

11. *Hotărârea Curții Constituționale nr. 9 din 14.02.2014 pentru interpretarea art. 135, alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova* (Sesizarea nr. 52b/2013). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-79 din 01.04.2014.

12. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 3 din 28.02.1996 Cu privire la interpretarea art. 74, alin. (1) și (2), art. 93, alin. (2) și art. 143, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16/184 din 14.03.1996.

13. *Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament*, adoptată prin Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 7 noiembrie 2012 [resurs electronic]: <http://parlament.md/CadrulLegal/Instruc%C5%A3iuneprivindcircula%C5%A3iaproiectelor-deact/tabid/197/language/ro-RO/Default.aspx>. (accesat la 10.11.2017).

14. *Legea cu privire la Curtea Constituțională*, nr. 317-XIII din 13.12.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8 din 07.02.1995 (cu modificări și completări până în 16.05.2013).

15. *Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, nr. 47 din 18.05.1992. În: Monitorul Oficial al României, 22.05.1992, nr. 101.

16. Muraru I., Constantinescu M. *Drept parlamentar românesc*. București: Actami, 1999, 448 p.

17. Muraru I., Tănăsescu E. *Constituția României. Comentariu pe articole*. București: C.H. Beck, 2008, 1508 p.

18. *Regulamentul Parlamentului*, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50 din 07.04.2007 (cu modificări până la 07.07.2017).

19. Zubco V. *Curtea Constituțională – unica autoritate publică politico-jurisdicțională*. Chișinău: F. E.-P., „Tipografia Centrală”, 2000.

EROAREA JUDICIARĂ CA TEMEI DE RĂSPUNDERE

Daniela COZMA,
doctorandă,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice

SUMMARY

The article contains some reflections on the issue of judicial error as the basis of liability. There are analyzed important issues such as: the regulation of liability for judicial errors, the possibility of State liability for damages caused by judicial errors in criminal and other lawsuits, the criteria for determining judicial errors admitted in other lawsuits than criminal etc. Consequently, it is argued the need to study the subject in depth to find effective legislative solutions.

Keywords: *judicial error, patrimonial liability, patrimonial liability of the state, magistrates' liability, criminal trial, civil trial.*

În condițiile societății moderne, înfăptuirea justiției este unul dintre atributele statului, realizat prin intermediul serviciului public înființat în acest scop. Actul de justiție se realizează în numele legii, fiind unic, imparțial și egal pentru toți. Răspunderea pentru îndeplinirea idealului de justiție revine, în primul rând, statului, în calitate de garant al legalității activității judiciare, pentru organizarea acestei activități, dar și pentru numirea și îndrumarea judecătorilor, cei care prin munca lor realizează actul de justiție.

Activitatea judecătorilor, împreună cu personalul auxiliar, trebuie să se circumscrie cerințelor de legalitate privind respectarea Constituției, legilor, hotărârilor și regulamentelor. În măsura în care, în desfășurarea activităților jurisdicționale au fost încălcate dispozițiile legale și nu au fost respectate atribuțiile stabilite în sarcina judecătorului, soluțiile pronunțate reprezintă *erori judiciare* care pot cauza justițiabililor prejudicii de natură materială sau morală, prin atingerea adusă drepturilor subiective sau intereselor legitime [3, p. 457]. Pe cale de consecință, admiterea unor asemenea *erori* (*eroare* – o falsă ori greșită reprezentare a realității; *eroare* – antonim al noțiunii de „adevăr” [12, p. 101]), constituie temei pentru survenirea, în anumite condiții, a *răspunderii civile* (*patrimoniale* [11, p. 75]).

Problema reparării prejudiciilor cauzate prin pronunțarea unor hotărâri nelegale sau luarea unor măsuri abuzive a declanșat dezbateri contradictorii în rândul teoreticienilor și practicienilor dreptului cu privire la fundamentul și condițiile speciale în care poate fi angajată răspunderea civilă pentru obținerea despăgubirilor. În doctrina juridică românească, la acest capitol, au fost conturate trei ipoteze de răspundere civilă pentru prejudicii cauzate prin *erori judiciare* [8, p. 102-112; 1, p. 217-230; 4, p. 82-89; 11, p. 70-81]:

- *răspunderea exclusivă a statului* în calitate de garant al legalității activității desfășurate de organele sale în domeniul justiției;
- *răspunderea statului împreună cu judecătorul* care a pronunțat soluția nelegală;
- *răspunderea personală a judecătorului*.

În opinia noastră, pentru prejudiciile cauzate prin *erori judiciare* responsabil este în exclusivitate statul, în calitate de garant al legalității actului de justiție. Judecătorii nu pot fi responsabili de *erorile judiciare*, întrucât remediarea acestora este asigurată prin organizarea ierarhică a sistemului judiciar și funcționarea căilor de atac. Mai mult, după cum prevede textul constituțional, magistrații sunt răspunzători doar pentru exercitarea funcției cu recredință și gravă neglijență, adică fapte ce pot fi apreciate ca determinante de *erori judiciare*.

Dincolo de acest moment, cea mai disputată problemă în literatura de specialitate ține de domeniul în care poate surveni răspunderea statului pentru *erori judiciare*, fiind expuse diferite considerațiuni pe marginea răspunderii pentru *erorile judiciare* admise în procesele penale și în alte procese decât cele penale. În cele ce urmează ne vom reține doar la câteva dintre acestea.

Răspunderea patrimonială a statului și a magistraților pentru prejudiciile cauzate prin *erori judiciare* este consacrată la nivel constituțional (art. 52, alin. (3) *Constituția României* revizuită), după cum urmează: „Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență” [6].

O astfel de instituție a existat și în forma anterioară a Constituției (art. 48, alin. (3), însă era limitată numai la *erorile judiciare* săvârșite în procesele penale [12, p. 97]. După cum se poate observa, redacția actuală a textului constituțional nu face nicio precizare în acest sens, ceea ce poate fi interpretat ca o extindere a răspunderii patrimoniale a statului și pentru erorile judiciare admise în alte procese decât cele penale.

Sub aspect comparativ, precizăm că *Constituția Republicii Moldova*, în dispozițiile art. 53, alin. (2) stabilește: „Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești” [5]. Deci în legislația Republicii Moldova, răspunderea patrimonială a statului este redusă exclusiv la *erorile judiciare* admise în procesele penale, fapt ce în viziunea noastră nu coincide cu realitatea, întrucât în baza hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, statul este obligat la despăgubiri cauzate de *erori judiciare* admise atât în procese penale, cât și în procese civile (subiect la care vom reveni cu ocazia unui alt demers științific).

Dincolo de aceste particularități, este de remarcat că, în opinie majoritară, răspunderea patrimonială pentru *erorile judiciare* își găsește expresia cea mai clară în cauzele penale, întrucât în această materie se poate stabili mult mai evident dacă există o *eroare judiciară*, se poate face o mai clară distincție între adevăr și eroare (fapta a fost comisă sau nu, fapta a fost comisă de un anumit făptuitor sau nu etc.), spre deosebire de dreptul civil, în care judecătorul recurge de mai multe ori la o interpretare a normelor juridice care au un caracter preponderent dispozitiv și a voinței legiuitorului, potrivit echității și propriei sale conștiințe. În plus, în materie penală, mai mult decât în alte domenii, *erorile judiciare* au un impact mai mare asupra persoanelor, aducându-se atingere celor mai importante valori, precum libertatea individuală, inviolabilitatea domiciliului, libertatea de circulație și, în unele sisteme de drept, chiar dreptul la viață [12, p. 97-98; 8, p. 209].

În același timp, un argument forte servește și faptul că însăși *Convenția Europeană a drepturilor omului* reglementează numai răspunderea patrimonială pentru *erori judiciare* în materie penală (art. 3 din Protocolul nr. 7 la CEDO) [7].

În context, trebuie să recunoaștem că în legislația românească nu există o definiție a *erorii judiciare* [13, p. 57; 3, p. 458], legiuitorul român optând să enumere condițiile generale în care poate fi angajată răspunderea civilă a statului [13, p. 57]. De regulă, noțiunea de *eroare judiciară* este asociată materiei penale, cu referire la o eroare de fapt săvârșită de instanța care, fiind chemată să se pronunțe asupra unei acuzații penale, dispune condamnarea unei persoane nevinovate [3, p. 458].

În concret, legislația procesual - penală prevede două ipoteze în care se poate angaja răspunderea civilă a statului pentru *erori judiciare*: atunci când o persoană a fost condamnată definitiv, indiferent dacă pedeapsa aplicată sau măsura educativă privativă de

libertate a fost sau nu pusă în executare, precum și atunci când față de o persoană a fost dispusă în mod nelegal o măsură preventivă privativă de libertate [13, p. 57-58].

Este de remarcat că, în materie penală, *eroarea judiciară* există numai în situațiile prevăzute de lege. Deși teoretic se poate vorbi de *erori judiciare* și în multe alte situații (de ex., hotărârea prin care instanța a reținut greșit starea de recidivă, ceea ce a avut ca efect o mărire a pedepsei, a fost ulterior desființată), legiuitorul s-a oprit doar la acele situații care justifică în mai mare măsură acordarea de despăgubiri civile [12, p. 101].

Așadar, în materie penală, cazurile de *eroare judiciară*, respectiv cazurile în care persoana vătămată are dreptul la repararea prejudiciilor cauzate prin *erori judiciare* sunt: persoana care a fost condamnată definitiv are dreptul la repararea de către stat a pagubei suferite, dacă în urma rejudecării cauzei s-a pronunțat o hotărâre definitivă de achitare. Are dreptul la repararea pagubei și persoana care, în cursul procesului penal, a fost privată de libertate ori căreia i s-a restrâns libertatea în mod ilegal [11, p. 76]. În asemenea cazuri este necesar să existe o decizie a organului judiciar prin care să se stabilească existența *erorii judiciare* (pentru formularea acțiunii în despăgubiri) [11, p. 76]:

- în caz de condamnare eronată, este necesară o hotărâre judecătorească definitivă de achitare pronunțată în urma rejudecării cauzei;
- în caz de privare sau restrângere a libertății în mod legal;
- procurorul poate constata eroarea prin ordonanță de revocare a măsurii privative sau restrictive de libertate, de scoatere de sub urmărire penală sau de încetare a urmăririi penale pentru cauza prevăzută de legea procesual-penală (autoritate de lucru judecat);
- instanța poate constata eroarea prin hotărâre de revocare a măsurii privative sau restrictive de libertate, prin hotărâre definitivă de achitare sau prin hotărâre definitivă de încetare a procesului penal pentru cauza prevăzută de legea procesual-penală (autoritate de lucru judecat).

Spre deosebire de cele menționate, problema răspunderii statului pentru *erorile judiciare* în alte procese decât cele penale a fost puțin abordată. Potrivit cercetătorilor, în legătură cu această răspundere s-ar putea ridica unele probleme, cum ar fi: există justificarea unei răspunderi pentru *erori judiciare* comise în alte procese decât cele penale; care este definiția *erorii judiciare* în aceste cazuri; cine stabilește și în funcție de ce criterii se poate considera că există o *eroare judiciară* [12, p. 97].

Astfel, deși se admite posibilitatea angajării răspunderii și în alte cauze decât cele penale, nu sunt stabilite concret care sunt coordonatele *erorii judiciare* în aceste situații, care ar trebui avute în vedere pentru stabilirea ei.

Cu toate acestea, cercetătorii afirmă că *erori judiciare* se pot produce nu numai în cauze penale, ci și în alte cauze, ceea ce poate conduce la prejudicierea justițiabililor ale căror drepturi subiective au fost încălcate prin pronunțarea unor hotărâri nelegale și neîntemeiate. *Eroarea judiciară* poate viza fie încălcarea unei norme de procedură care garantează dreptul la un proces echitabil, fie însuși conținutul soluției pronunțate de judecător de natură a produce consecințe asupra drepturilor fundamentale ale justițiabilului (cum ar fi dreptul său de proprietate, dreptul la viață privată și de familie, dreptul la integritate corporală, la viață și sănătate etc.) [3, p. 459].

În doctrină [12, p. 101; 2, p. 407] s-a exprimat opinia de a se considera drept *erori judiciare* în alte procese decât cele penale cazurile ce s-ar încadra în motivele de recurs prevăzute de legislația procesual-civilă, respectiv, când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se sprijină sau când cuprinde motive contradictorii sau străine de natura pricinii; când instanța, interpretând greșit actul dedus judecății, a schimbat natura ori înțelesul lămurit și vădit neîndoielnic al acestuia; când hotărârea pronunțată este lipsită de temei legal ori a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a legii.

Criticând o astfel de poziție, R. Iosof [10, p. 118] consideră că a interpreta legea în mod limitativ, doar la anumite cazuri, ce pot fi oricum remediate pe calea de atac a recursului, nu face decât să contrazică prevederile constituționale în materie. S-ar ajunge, astfel, la situația în care, deși legiuitorul nu a indicat expres care sunt cazurile de *eroare judiciară* și a acordat în acest fel instanțelor de judecată posibilitatea de apreciere asupra acestora, să se împiedice repararea prejudiciilor din cauza unor interpretări doctrinare. Respectiv, autorul consideră mult mai plauzibilă instituirea unor *criterii* de natură a duce la determinarea situațiilor ce pot constitui *eroare judiciară*, în acest sens, propunând să fie avute în vedere doar următoarele: *nelegalitatea hotărârii sau măsurii dispuse și caracterul arbitrar al dispozițiilor sale* [10, p. 119].

În ce privește *nelegalitatea hotărârii sau măsurii* dispuse de organul judiciar, cercetătorul observă că, în principiu, orice soluție trebuie întemeiată pe o prevedere legală. Astfel, legislația procesual-civilă (art. 419, alin. (1), lit. b) din noul Cod de procedură civilă) dispune că hotărârea instanței trebuie să cuprindă motivele de fapt și de drept care au format convingerea instanței, precum și cele pentru care s-au înlăturat cererile părților. Desigur că există situații care scapă legii, revenind instanței îndatorirea să găsească principiile aplicabile cauzei și interpretarea corectă ce are a se da prin raportare la prevederile legale asemănătoare. Dar și atunci se poate spune că există un temei legal, ce se regăsește în dispozițiile art. 3 din Codul civil român, judecătorul neputând refuza a judeca sub cuvânt că legea „nu prevede sau că este întunecată sau neîndestulătoare” (sau în cazul noului Cod de procedură civilă în cuprinsul art. 10 care face trimitere la aplicarea uzanțelor, analogiei și principiilor de drept). Încălcarea, respectiv interpretarea eronată, a prevederilor legale duce la pronunțarea unei hotărâri fără temei legal și la afectarea dreptului subiectiv sau interesului unei persoane. În consecință, se produce o *eroare judiciară*.

Referitor la *caracterul arbitrar al dispozițiilor date*, se observă că organul judiciar trebuie să-și întemeieze soluția pe un material probator. Acesta trebuie analizat prin prisma prevederilor legale și a susținerilor părților. Neverificarea și neanalizarea acestora poate conduce la pronunțarea unei hotărâri subiective, de natură a provoca o *eroare judiciară*. Desigur că, de la caz la caz, trebuie văzut în ce măsură ar fi dus la o altă soluție proba sau susținerea omisă a fi examinată. Lipsa suportului probator va deschide calea abuzului și arbitrariului, fapt ce se repercutează asupra părților [10, p. 119].

În fine, cercetătorul conchide [10, p. 119] că în situația în care s-ar preciza concret, doar câteva ipoteze de atragere a răspunderii statului, s-ar crea o inegalitate a justițiabililor în fața altor posibile erori judiciare, care nu s-ar încadra în tiparele stricte ale textelor legale. Dezvoltarea societății duce la situații nebănuite, realitatea depășind chiar imaginația. Tocmai de aceea, ar trebui lăsată o marjă de apreciere instanței de judecată care să analizeze gravitatea încălcării unui drept subiectiv sau a interesului legitim, în funcție de elementele concrete ale fiecărei spețe în parte.

O poziție asemănătoare promovează și cercetătoarea L. R. Boilă care, luând ca reper soluțiile pronunțate de CEDO, susține că ar putea fi considerate *erori judiciare* în alte cauze decât cele penale următoarele situații [3, p. 459-460]:

- respingerea recursului pe motivul că această critică ar fi fost formulată pentru prima dată în fața instanței de recurs, deși fusese invocată și în concluziile depuse la instanța de apel (a fost considerată a fi o evidentă eroare de judecată, fiind încălcate dispozițiile art. 6 din CEDO – Cauza *Duinaurons c. Franței*, Hotărârea CEDO din 21.03.2000);
- lipsa motivării hotărârii judecătorești (Cauza *Higgins și alții c. Franței*, Hotărârea CEDO din 19.02.1998);
- respingerea recursului pe motivul neachitării cauțiunii, în condițiile în care reclaman-

ta formulase o cerere de acordare a ajutorului public judiciar (Cauza *Garcia Manibardo c. Spaniei*, Hotărârea CEDO din 15.02.2000);

- respingerea nelegală a unui recurs care a fost depus în termen de către reclamant, dar a fost înaintat cu întârziere instanței superioare de grefă (Cauza *Leoni c. Italiei*, Hotărârea CEDO din 26.10.2000);

- instanța nu a căutat să identifice în speță motivele care să întemeieze expropriearea pentru cauză de utilitate publică (Cauza *Brumărescu c. României*, Hotărârea CEDO din 28.10.1999).

În consecință, autoarea constată faptul că există o infinitate de situații care ar putea constitui *erori judiciare* constând în încălcarea legii sau care se bazează pe o apreciere greșită în fapt și în drept făcută de judecătorul cauzei. Recunoașterea acestei realități ar trebui să contribuie la reglementarea unor căi de redeschidere a procesului civil care s-ar fi derulat fără a ține cont de principiile unui proces cu adevărat echitabil pentru a oferi justițiabililor posibilitatea de a obține o soluție legală și temeinică, dar și șansa reparării prejudiciilor produse.

Față de această situație, domnia sa consideră că este necesară includerea unei definiții în textul legal, sens în care propune a fi avute în vedere trei criterii fundamentale: *nelegalitatea hotărârii judecătorești, arbitrarul soluției pronunțate și gravitatea greșelilor săvârșite* în îndeplinirea actului de justiție care au avut drept consecință producerea unui prejudiciu persoanei vătămate [3, p. 460].

Prin coroborarea dispozițiilor europene cu cele constituționale și legale, autoarea apreciază că principalele trăsături ale *erorii judiciare*, ca fapt generator de răspundere civilă delictuală, sunt încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, cu prilejul soluționării unui litigiu sau luării unor măsuri procesuale de către judecători și procurori sau personalul auxiliar care deservește serviciul public al justiției, dacă sunt de natură a cauza prejudicii de natură patrimonială sau nepatrimonială [3, p. 460].

Generalizând, vom sublinia că în general înțelegerea noțiunii de *eroare judiciară* depinde de natura procesului penal sau civil. Dacă în cauzele penale lucrurile sunt relativ clare, atunci în celelalte cauze situația este incertă, ceea ce afectează în mare parte dreptul persoanelor vătămate de a obține despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin *erori judiciare*. Pe cale de consecință, problema necesită o amplă abordare științifică și soluții concrete legislative.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexe C. *Răspunderea judecătorilor, garanție a independenței justiției*. În: Pandectele Române, 2004, nr. 1, p. 217-230.
2. Boilă L. R. *Răspunderea civilă delictuală obiectivă*. București: C.H. Beck, 2008.
3. Boilă L. R. *Răspunderea civilă delictuală obiectivă*. Ediția 2. București: C.H. Beck, 2014, 658 p.
4. Ciobanu V. M. *Responsabilitatea serviciului public al justiției și al judecătorului*. În: „Revista Română de Drept Privat”, 2007, nr. 1, p. 82-89.
5. *Constituția Republicii Moldova* din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr.1 (cu modificări și completări până în 14.07.2006).
6. *Constituția României*, adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991, intrată în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991. Republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.
7. *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* din 4 noiembrie 1950 (Roma).
8. Deleanu I. *Tratat de procedură civilă*. Vol. I. București: All Beck, 2005.

9. Dragomir F. *Răspunderea penală a magistratului*. București: C.H. Beck, 2011, 374 p.
10. Iosof R. *Considerații asupra răspunderii civile a magistraților pentru erori judiciare*. În: „Dreptul”, 2011, nr. 6.
11. Ivanovici I., Danileț C. *Răspunderea judecătorilor și procurorilor*. În: „Curierul Judiciar”, 2006, nr. 1, p. 70-81.
12. Petre I. *Considerații în legătură cu răspunderea patrimonială a statului și a judecătorilor și procurorilor pentru erori judiciare, în lumina dispozițiilor constituționale și legale*. În: „Dreptul”, 2005, nr. 9, p. 97-106.
13. Porof Al. *Răspunderea juridică a magistratului în context național și european*. Rezumat. București, 2016, 63 p.

PARTICULARITĂȚILE RĂSPUNDERII DISCIPLINARE APLICABILE PERSOANELOR ÎNCADRATE ÎN FUNCȚII PUBLICE

Eduard GURIN,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Disciplinary liability in the workplace, due to its superficial regulation in labor law, is of interest both theoretically and practically, more and more pronounced because, in practice, questions often arise as to how to apply legislation of a special nature, and categories of employees to whom such a legal framework may apply. In this communication, we will try to analyze the main functions with public interest, the attraction of which involves another mechanism and disciplinary way, being affected by the peculiarities determined by the provisions of the special legislative framework.

Keywords: *liability, work discipline, public service, ethics, disciplinary committee, penalty.*

Particularitatea răspunderii disciplinare a salariaților în sfera muncii, potrivit interpretării legiuitorului moldav cuprinse în art. 200 al Codului muncii al RM [1], stabilește că „în unele ramuri ale economiei naționale, anumitelor categorii de salariați li se aplică statute și regulamente disciplinare aprobate de Guvern”. Întemeindu-ne pe prevederea legală menționată, considerăm că legiuitorul moldav a încercat să delimiteze cadrul general al legislației muncii, rezervându-i, astfel, prin intermediul prevederii citate supra, un loc aparte, considerăm noi, aplicabil unor categorii de salariați sau funcționari, responsabilitatea cărora în cadrul raporturilor juridice de muncă implică un grad de seriozitate și conștiinciozitate sporită.

În această ordine de idei, menționăm că renumitul autor român Alexandru Țiclea în lucrarea sa [2, p. 763-766], a abordat la fel problematica răspunderii disciplinare a salariaților, argumentând locul unei răspunderi disciplinare a salariaților cu caracter special, care e tratată în dependență de ocupațiunea salariatului și a domeniului de activitate ca ramură a economiei naționale. Cadrul legislativ al muncii, în special normele conexe aprobate în acest sens de către organele administrației publice centrale, poartă un caracter practic, deosebit de important, deoarece prin intermediul aplicării acestora, legiuitorul moldav a încercat să influențeze pe măsură dezvoltarea spiritului de conștiință la persoanele încadrate în muncă, sub alte modalități, altele decât cele ale contractului individual de muncă.

Întemeindu-ne pe cele invocate, propunem o analiză a actelor normative cu caracter de reglementare a particularităților disciplinare ale funcționarilor publici, care se califică a fi nu în relații de muncă, ca și în cazul salariaților angajați în baza contractelor individuale de muncă, ci sub forma raporturilor de serviciu, prevederile cărora vizează o atare tratare a compartimentului răspunderii disciplinare, acesta prezentându-se în următoarea ordine:

- astfel, potrivit *Legii RM nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la procuratură* [3], persoanelor încadrate în funcția de procuror, li se pot aplica măsuri de sancționare disciplinară, reglementate fiind de prevederile secțiunii a doua din legea menționată. Așadar, potrivit art. 36, alin. (1), din legea citată; „*procedura disciplinară este aplicabilă procurorilor în funcție și procurorilor care și-au încetat raporturile de serviciu*”. În pofida reglementărilor menționate, ar apărea o întrebare

re, cum poate fi sancționată o persoană în urma încetării raporturilor de serviciu. Pentru că conform influențelor dreptului muncii, nu se aplica sancțiuni în special cele de natură disciplinară, după desfacerea contractului individual de muncă.

Raționalitatea acestei prevederi, în opinia noastră, este condiționată de statutul social acordat procurorilor în temeiul cadrului legal menționat. Astfel, persoana încadrată în funcția de procuror se află în slujba societății, scopul final al căruia fiind **protejarea intereselor statului și al întregii societăți**, pe când statul, la rândul său, îi acordă facilități și garanții sociale echivalente valoric majoritar, în comparație cu cele stabilite salariaților prin cadrul legislativ general al asigurărilor sociale. Astfel, drept argument întru susținerea particularităților răspunderii disciplinare a procurorilor, considerăm că, potrivit prevederilor art. 38 din legea menționată, calificarea și temeiul nașterii răspunderii disciplinare al procurorilor este adecvat, deoarece abaterile disciplinare reglementate de cadrul legislativ menționat, într-adevăr aduc atingeri profesiei în cauză, datorită cărora scade prestigiul acesteia. Cu referire la categoria abaterilor disciplinare reglementate expres de legiuitor menționăm următoarele: *a) îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu; b) neaplicarea sau aplicarea necorespunzătoare a legislației, dacă acest lucru nu este justificat de schimbarea practicii de aplicare a normelor stabilite în sistemul de drept; c) imixtiunea ilegală în activitatea unui alt procuror sau intervențiile de orice natură pe lângă autorități, instituții sau funcționari pentru soluționarea oricărei chestiuni; d) împiedicarea intenționată, prin orice mijloace, a activității Inspecției procurorilor; e) încălcarea gravă a legii; f) atitudinea nedemnă, manifestări sau mod de viață care lezează onoarea, integritatea, probitatea profesională, prestigiul Procuraturii sau care încalcă Codul de etică al procurorilor*. Suplimentar prevederilor cadrului legal menționat, precizăm că acestuia i se alătură și un alt act normativ nelipsit de importanță, acesta având calitatea unui vector cu caracter disciplinar - *Codul de etică al procurorilor* [4].

În această ordine de idei considerăm că în temeiul unui asemenea cod, legiuitorul a încercat să contribuie la educarea și întărirea disciplinei de muncă a procurorilor, sporind astfel eficientizarea activităților desfășurate de această structură a statului, în scopul protejării tot mai adecvate a principiilor și valorilor societății. Întru diferențierea de cadrul legal cu caracter general al muncii și, raportării locului cu tentă de particularitate a răspunderii disciplinare, antrenate asupra procurorilor, constatăm că sancțiunile cu caracter disciplinar, posibile a fi aplicate asupra persoanelor ce exercită funcția de procuror, diferă substanțial de cele prevăzute de cadrul legal stabilit în prevederile art. 206 al Codului muncii al RM, explicându-se prin importanța și volumul de activități, în special cele privind aspectul procedural, necesar a fi întreprinse de procuror în exercițiul funcției.

Referindu-ne la categoria sancțiunilor cu caracter disciplinar, aplicabile procurorilor, menționăm că în acest sens cadrul legislativ este unul deosebit de drastic, condiționat de importanța socială a instituției procuraturii în menținerea și respectarea cadrului legal de către cetățeni. Prin urmare, consecințele produse ca efect al comiterii faptelor calificate ca abateri disciplinare de cadrul legal cu caracter special, acestea, de regulă, constituie abateri grave, pentru că funcția publică implică și solicită de la persoanele numite în funcția de procuror un grad de seriozitate ponderat în exercitarea atribuțiilor funcției, acestea fiind bazate substanțial pe respectarea cerințelor legislației în vigoare, cât și a normelor deontologice menționate. Mai mult ca atât, în această ordine de idei, poate fi menționat suplimentar faptul că scopul funcției publice și reputația funcționarului public ocupă un loc deosebit de important, deoarece efectele respectării acestora condiționează în mod direct spiritul încrederii populației în instituția procuraturii.

Întru susținerea celor menționate constatăm că disciplina în cadrul organelor de stat ocupă un loc deosebit de important, aceasta găsindu-și reflecția directă în marea sa parte în

compartimentul organizării și divizării atribuțiilor postului, necesare a fi stabilite pentru fiecare funcționar în parte. Astfel, considerăm că destabilizarea unor asemenea procese de către funcționar lezează, în primul rând, prestigiul instituției procuraturii, în cazul nostru, și apoi reputației persoanei încadrate în funcția de procuror. Având în vedere că principala atribuție a procurorilor, conform prevederilor legislative în vigoare, este *înaintarea învinuirii din partea statului, în cadrul proceselor de judecare* în mare parte cu caracter penal.

O altă categorie de subiecți nelipsiți de importanță în cadrul circuitului sociojuridic și, afectat de particularități sub aspectul disciplinar considerați subiecți posibili a fi trași la răspundere disciplinară, se află și **colaboratorii vamali**, cadrul legal al acestora fiind stabilit în Legea RM nr.1150 din 20.07.2000 cu privire la serviciul în organele vamale [5].

Cadrul legal de reglementare a răspunderii disciplinare, posibile a fi aplicate colaboratorilor vamali, în opinia noastră, este unul mai laconic, în comparație cu cel al procurorilor. Fiind condiționat de un spectru de acțiuni și îndatoriri proprii acestui sistem, necesare a fi îndeplinite de către colaboratorii serviciului vamal, legiuitorul moldav, iarăși ca și în cazul celorlalte ramuri de drept, a instituit doar unele repere de trimitere în cazul apariției acestora, conducătorul serviciului vamal fiind în drept de a trage la răspundere disciplinară colaboratorul vamal culpabil. Datorită complexității sarcinilor cu caracter specific, necesare a fi îndeplinite de către colaboratorii organelor vamale, disciplina în cadrul serviciului vamal, iarăși este de nelipsit, ba chiar mai mult, aceasta se dovedește una de importanță majoră, deoarece în temeiul respectării unor principii de lucru stabilite prin cadru normativ poate fi asigurat, considerăm noi, pe deplin un serviciu public, cum ar fi cel al organelor vamale, care are menirea de a garanta circuitul ilicit de mărfuri, bagaje și persoane, conform regimurilor prevăzute de cadrul legislativ în vigoare.

Credem că doar prin disciplină și reputație ireproșabilă colaboratorul vamal poate fi considerat demn de a ocupa funcții în cadrul organului vamal. Referindu-ne la compartimentul particularităților răspunderii disciplinare, aplicabile colaboratorilor vamali, menționăm că legiuitorul moldav a stabilit prin intermediul art. 26 din legea menționată, cadrul sancționator de natură disciplinară, acesta fiind constituit din următoarele sancțiuni: *a) observația; b) musturarea; c) musturarea aspră; retrogradarea în funcție pe un termen de până la 6 luni; e) reținerea conferirii gradului special; f) preîntâmpinarea că nu corespunde serviciului în conformitate cu rezultatele atestării; g) eliberarea din serviciul în organul vamal*”.

Cu referire la sancțiunile disciplinare posibile a fi aplicate colaboratorilor vamali, relevăm că sancțiunile stabilite la literele a) și e) sunt asemănătoare cu cele aplicabile procurorilor, pe când sancțiunea disciplinară stabilită la litera f) din lege a căpătat o amploare deosebit de majoră, cu referire la parcurgerea aplicării acesteia de către conducerea serviciului vamal și, respectiv, de contestarea acestora de către colaboratorii vamali. Astfel, în această situație vedem că jurisprudența Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova ne oferă o gamă deosebit de impunătoare [6] de spețe, acestea fiind condiționate de nemulțumirea colaboratorilor vamali concediați pe motivul *necorespunderii funcției deținute*.

Analizând volumul spețelor publicate pe pagina oficială a site-ului [7] Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, la compartimentul bazei de date a hotărârilor Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al CSJ, merită a fi menționat faptul că cererile depuse de către responsabilii din cadrul Serviciului Vamal al RM nu sunt suficient de argumentate din punct de vedere juridic, în special la compartimentul legislației muncii și, cel mai evident este încălcată în cazul atestării colaboratorilor vamali. Așadar, în temeiul celor invocate considerăm că se face necesar de a organiza cursuri de instruire a persoanelor responsabile din cadrul Serviciului Vamal al RM, cu atragerea atenției sporite a persoanelor responsabile la compartimentul monitorizării și promovării principiilor, garantate tuturor salariaților aflați în raporturi de serviciu.

În opinia noastră, datorită complexității sarcinilor necesare a fi îndeplinite de către colaboratorul vamal, considerăm că îndeplinirea obligațiilor de muncă și cunoașterea domeniului său de activitate, se prezintă ca o componentă funcțională a disciplinei de muncă. Calificarea profesională a colaboratorului vamal se prezintă ca o componentă funcțională, după cum am remarcat deoarece angajarea în cadrul serviciului vamal se realizează doar în temeiul manifestării unor calități profesionale corespunzătoare, și a unor cerințe înaintate de către comisia desemnată, întru angajarea colaboratorilor vamali, cerințele acestora fiind prevăzute de lege.

Drept argumente din punct de vedere legal, pot fi menționate următoarele prevederi, datorită prezenței cărora se constată că corespunderea profesională a colaboratorului vamal este o cerință disciplinară primară, ce decurge din principiile deontologice ale cadrului legal aplicabil acestei categorii de funcționari. Astfel, potrivit Hotărârii Guvernului RM nr.1161 din 20.10.2016 cu privire la aprobarea Codului de etică și conduită a colaboratorului vamal [8], conform pct. 4, lit. b) din textul legal menționat, unul dintre principiile de călăuză în activitatea colaboratorului vamal este principiul **profesionalismului**, care, potrivit tratării oficiale, stabilește că în fond „*colaboratorul vamal trebuie să-și exercite atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine, asigurate de o bună pregătire a angajaților Serviciului Vamal*”. După cum se observă, din textul legal citat constatăm că obligațiunea colaboratorului vamal, invocată supra, este una vitală, deoarece promovează spiritul de profesionalism, care, după părerea noastră, nu poate fi dezvoltat decât printr-o disciplină întărită cu responsabilitate ponderată și manifestată necondiționat din partea persoanei angajate în rândurile colaboratorilor vamali.

Un alt domeniu nelipsit de reglementare specifică și condiționat de un statut profesional de importanță socio juridică vitală, este domeniul judiciar, reprezentat de către **judecători**.

Întru prezentarea și raportarea la categoria particularităților răspunderii disciplinare a judecătorilor, menționăm izvorul primar al acestei instituții, aceasta fiind reglementată, ca un cadru legal cu caracter general, prin intermediul normelor constituționale, cuprinse în prevederile Capitolului IX al Constituției RM [9], cât și în prevederile cu caracter special, prezența cărora oferă o tălmăcire personalizată atât a instituției, cât și a statutului judecătorului, reflectată în prevederile Legii RM nr.178 din 25.07.2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor [10].

Prevederile actului normativ în cauză oferă o gamă largă de prevederi, în temeiul cărora se prezintă publicului și, în special, pentru persoanele desemnate în calitate de membri ai Colegiului disciplinar, organizat în condițiile legii menționate, drept un suport juridic solid, în temeiul căruia s-a stabilit în mod exact ce fapte comise de către judecător constituie abateri cu caracter disciplinar. În temeiul actului normativ citat, considerăm că legiuitorului i-a reușit crearea și respectiv adoptarea unui act normativ, în temeiul căruia au fost stabilite principalele temeuri, apariția cărora în activitățile magistraților va declanșa răspunderea disciplinară a acestora. Astfel, având calitatea unui act normativ cu caracter special, prevederile acestuia sunt îndreptate spre a reglementa în mod concret efectele neîndeplinirii și a modului de îndeplinire a obligațiilor de serviciu de către judecători. Considerăm că tratarea problematicei răspunderii disciplinare a judecătorilor, prin intermediul unui act normativ separat este binevenită, deoarece în temeiul prezentei legi pentru prima dată în jurisprudența moldavă s-a stabilit expres mecanismul și instrumentele posibile a fi utilizate de către subiecții împuțerniciți în acest sens prin lege, de a trage la răspundere disciplinară personalul din rândurile judecătorilor.

După cum s-a observat în doctrina de specialitate [11, p. 467], „*stabilirea concretă a răspunderii juridice are la bază nu numai o apreciere socială din partea unui grup de persoane, cole-*

tiv etc., ea se întemeiază pe o constatare oficială, făcută de regulă, de organele de stat, persoane oficiale special împuternicite". Cu siguranță, aplicarea sancțiunilor cu caracter disciplinar, față de persoanele din rândurile magistraților, necesită a fi aplicate fără careva aluzii de persoane oficiale împuternicite în acest sens. Argumentarea ideii menționate se regăsește, în conținutul art. 8 din legea dată, care consacră sumar: „*Colegiul disciplinar este un organ independent, care examinează cauzele disciplinare în privința judecătorilor și aplică sancțiuni disciplinare*".

Raportându-le la categoria particularităților răspunderii disciplinare a magistraților, față de cea stabilită de dreptul comun al muncii, considerăm că delimitările sunt vădite, pentru că întemeindu-ne pe prevederile cadrului normativ special, relevăm că procedurile de aplicare a sancțiunilor disciplinare către magistrați sunt mai complexe ca volum și, respectiv, ca efect de constrângere asupra persoanei, în comparație cu cele stabilite de legislația muncii. Prin urmare, ținând cont de statutul sociojuridic al judecătorului, acesta necesită a fi tratat într-un mod atare, deoarece în pofida statutului juridic oferit ca efect al investirii în funcție. Referindu-ne la categoria contestațiilor, posibile a fi depuse de către judecători, în privința combaterii sancțiunilor aplicate, aici merită să facem o remarcă, aceasta fiind argumentată prin faptul că procedura contestațiilor își are propriile reglementări și pași procesuali, acestea fiind stabilite în conținutul art. 39-40 din legea vizată.

În opinia noastră, tratarea răspunderii disciplinare a judecătorilor, prin intermediul unui act normativ cu caracter special adoptat în acest sens, este binevenită și, totodată, dă dovadă că tratarea subiecților aceștia având calitatea unor subiecți speciali, implicați în raporturi de serviciu, pune temeliile și orânduirea juridică a unui curent juridic specializat pe chestiunile de ordin disciplinar al subiecților din rândurile funcționarilor, implicați în activități de justiție.

Un alt gen de activitate prestat sub forma profesiei libere, considerat în cadrul Republicii Moldova drept unul prestigios, este **activitatea notarială**, aceasta desfășurându-se în temeiul prevederilor Legii RM nr.1453 din 08.11.2002 cu privire la notariat [12] și, respectiv partea organizatorică a profesiei în cauză, reglementată de prevederile Legii RM nr.69 din 14.04.2016 cu privire la organizarea activității notarilor [13]. Raportarea la această categorie de activitate are drept scop înfățișarea și prezentarea principalelor ocupațiuni din cadrul profesiilor juridice libere, acestea având o importanță tot mai ponderată în societate în ultima vreme. Așadar, activitatea notarială se prezintă ca o activitate exclusiv juridică, importanța căreia este dictată, în primul, rând de necesitatea apelării cetățenilor la spectrul de servicii oferite de birourile notariale ca urmare a încheierii spectrului de raporturi juridice complexe, și în al doilea rând, de importanța instituției notariatului în societate, importanța acesteia caracterizându-se prin faptul că **notarul este exponentul puterii de stat, împuternicit în modul stabilit de lege în baza licenței și a ordinului de investire cu împuterniciri** [14].

Referindu-ne la răspunderea disciplinară a persoanelor ce desfășoară activități de notariat, menționăm, ca și în cazul judecătorilor, că acestei categorii de specialiști i s-a rezervat la fel un cadru legal aparte, prevederile acestuia fiind stabilite în Ordinul Ministerului Justiției RM nr.169 din 30.04.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind activitatea Colegiului disciplinar al notarilor [15], în temeiul condițiilor căruia se va desfășura însăși procedura de aplicare a sancțiunilor disciplinare către notarii găsiți vinovați. Astfel, în temeiul cadrului legal relevant, în scopul cercetării abaterii disciplinare comise de către notar, se instituie un colegiu, în atribuțiile căruia sunt stabilite un complex de proceduri necesare a fi urmate de membrii colegiului, acestea fiind destinate analizei sesizărilor parvenite, atât din partea cetățenilor, persoanelor juridice, cât și instituțiilor statului. Cu referire la conținutul sesizărilor parvenite din partea persoanelor vizate supra, subliniem că natura petiți-

ilor adresate, întru pornirea procedurii de cercetare disciplinară, necesită a fi bazate pe o denaturare substanțială a ordinii disciplinare, produse de către notar în cadrul activităților desfășurate.

În încheierea prezentei comunicări menționăm că lista funcțiilor descrise nu este totală, ci doar una orientativă, bazată fiind pe cele principale, implicarea cărora e una pronunțată în cadrul relațiilor sociale. Suplimentar, relevăm că analiza funcțiilor prezentate în conținutul prezentei comunicări poartă un caracter introductiv general, exteriorizând posibilitatea de analiză a acestora atât sub aspect comparativ, cât și ca tratare individuală.

BIBLIOGRAFIE

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.
2. Alexandru Țiclea. Tratat de dreptul muncii. Ediția a III-a. Ed. Universul Juridic, București, 2009, p.763-766.
3. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69-77 din 25.03.2016 .
4. http://www.procuratura.md/file/2016-06_03_CODUL%20de%20etica%20al%20procurorului%20aprobat%20la%20AG%2027.05.2016.pdf.
5. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.106-108 din 24.08.2000.
6. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=39942.
7. http://jurisprudenta.csj.md/db_col_civil.php accesat la data de 13.02.2018.
8. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 369-378 din 28.10.2016.
9. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994 .
10. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 238-246 din 15.08.2014.
11. Teoria generală a dreptului și statului: [curs universitar] Boris Negru, Alina Negru. Chișinău. Tipografia: Bons Offices, 2006, p.467.
12. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.154-157 din 21.11.2002 .
13. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 277-287 din 26.08.2016.
14. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 277-287 din 26.08.2016.
15. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 95 din 22.05.2009.

NOUA LEGE A CURȚII DE CONTURI ÎN CONTEXTUL ARMONIZĂRII LEGISLAȚIEI NAȚIONALE LA STANDARDELE INTERNAȚIONALE

Andrei CÎRDEI,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article analyzes the new law of the Court of Accounts and its influence on improving the control of the way of training, administration and use of public financial resources and public patrimony by carrying out external public audit in accordance with the international standards of supreme institutions audit.

Following the analysis of the new legislative changes, we will study the influence of the Supreme Audit Institution's activity in reforming the public service, financial management and making decision-making more efficient. Nevertheless, the effects of the previous cycle of public administration reform are diminishing, steadily decreasing. Still, many commitments have been made by the government to make public administration more effective, but improving control over public finance management will add value to refocusing and improving the quality of public administration.

Keywords. *International Standards on Auditing (INTOSAI); External Public Auditing; Supreme Audit Institution (ISA); Compliance audit; public finances; public finance management; International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI).*

Sistemul de management al finanțelor publice reprezintă procesul prin care se asigură că administrarea resurselor financiare publice este realizată la cele mai înalte standarde de economie, eficiență și eficacitate alături de cele de integritate și transparență. Sistemul de management al finanțelor publice este o parte inerentă a sectorului public, fiind astfel prezent la nivelul fiecărei autorități și instituții publice. Un rol important în acest sistem în scopul îmbunătățirii gestionării finanțelor publice și responsabilizării administrative îi revine Curții de Conturi care este responsabilă de funcția de audit extern [4]. Pe parcursul ultimilor ani, sistemul de management al finanțelor publice este într-un proces intens de reformare la toate nivelele. În acest sens, a fost elaborată și aprobată Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020.

În perioada anilor 2015-2017, Curtea de Conturi a realizat componenta ce-i revine din Planul de acțiuni privind implementarea Acordului de finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Comisia Europeană privind Programul de suport pentru reformele politicii finanțelor publice din Republica Moldova [3].

La data de 06 decembrie 2017 au fost modificate de către Comisia Europeană subcondițiile ce se referă la Curtea de Conturi, din matricea de politici privind suportul bugetar pentru anul 2017 [6], după cum urmează:

La condiția C1 „Eficiență sporită a auditurilor externe”, subcondiția C 1.1. „Toate rapoartele de audit publicate de către CCRM în 2017, aplică cadrul de reglementare aprobat și publicat în 2016, inclusiv, în special manualele de audit (de ex., manualele de audit financiar și cel de audit al performanței). CCRM dezvoltă și aprobă modelele (șabloanele) rapoartelor de audit și opiniile standardizate, în conformitate cu ISSAI”. Au fost realizate următoarele acțiuni:

- Întru asigurarea desfășurării misiunilor de audit în concordanță cu prevederile ISSAI, în cadrul Curții de Conturi, la finele anului 2016, au fost aprobate spre testare Manualele de audit financiar și de audit al performanței (Hotărârea nr. 54 din 5 decembrie 2016 cu privire la aprobarea spre testare a unor proiecte de acte normativ-metodologice privind realizarea auditurilor), care au fost elaborate în conformitate cu prevederile standardelor internaționale de audit și au fost aplicate la realizarea misiunilor de audit financiar și al performanței pe parcursul anului 2017.

- În cursul anului 2017, cu suportul Delegației Uniunii Europene din RM, Curtea de Conturi a beneficiat de inițierea proiectului Twinning UE - «Asistență tehnică pentru îmbunătățirea calității regularității și auditului performanței desfășurate de Curtea de Conturi a Republicii Moldova». În cadrul Proiectului a fost selectat un expert străin, cu asistența căruia au demarat 4 audituri financiare - pilot, scopul cărora este îmbunătățirea cadrului normativ-metodologic al CCRM (Manualul de audit financiar), în aspectul auditurilor financiare și de conformitate în concordanță cu standardele internaționale de audit și cu bunele practici ale UE și îmbunătățirea abilităților profesionale ale auditorilor CCRM.

- La fel, la finele anului 2016, prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 52 din 5 decembrie 2016, au fost aprobate și puse în aplicare Normele metodologice privind structura, conținutul și formatul rapoartelor de audit ale Curții de Conturi care definesc cerințele minime privind structura rapoartelor de audit și conțin recomandările privind conținutul acestora, precum și cerințele tehnice privind redactarea unui raport de audit. Normele metodologice se aplică pentru toate tipurile de audit și opiniile/concluziile asupra acestora și sunt întocmite în concordanță cu standardele și manualele de audit, precum și cu alte acte normativ-metodologice relevante ale Curții de Conturi.

- Pe parcursul anului 2017 au fost adoptate de CC 31 de hotărâri privind aprobarea a 36 rapoarte (16 rapoarte de audit financiar, 3 rapoarte de audit al conformității, 15 rapoarte de audit al performanței, 2 rapoarte follow-up).

La condiția C2 „Creșterea transparenței auditului extern și perfecționarea managementului rezultatelor”, subcondiția C 2.1 „*Cel puțin 13 audituri de performanță sunt finalizate și publicate în 2017; rezultatele acestora sunt prezentate în raportul de implementare a Planului de Acțiuni 2017 pentru PSD al CCRM*” [6]. Au fost realizate următoarele acțiuni:

- În Programul activității de audit pe anul 2017, aprobat prin HCC nr. 47 din 05.12.2016 au fost incluse 13 misiuni de audit de performanță. Pe parcursul anului 2017 au fost raportate 14 misiuni de audit de performanță.

- Misiunile de audit al performanței au fost realizate în conformitate cu prevederile ISSAI și ale Manualului de audit al performanței (Hotărârea nr. 54 din 5 decembrie 2016), iar Hotărârile CC privind aprobarea Rapoartelor respective.

- Întru asigurarea atingerii obiectivelor de dezvoltare în cadrul Curții de Conturi a fost elaborat Planul de Dezvoltare Strategică al Curții de Conturi pe anii 2016-2020, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 39 din 10.11.2016. Pentru anul 2017, conform Planului de acțiuni, a fost prevăzută realizarea unui șir de activități aferente celor 3 piloni:

- contribuirea la consolidarea bunei guvernante;
- asigurarea durabilității instituționale;
- dezvoltarea și menținerea calității corporative și de audit.

Din totalul activităților planificate, mai mult de jumătate poartă un caracter permanent și s-au realizat pe parcursul anului 2017.

La condiția C 3 „Creșterea transparenței în activitățile anticorupție ale CC”, subcondiția C 3.1 „*Raportul de implementare a Planului de Acțiuni 2017 include un capitol specific privind cazurile suspecte de fraudă și corupție identificate de către CCRM pe parcursul anului 2017*”. Au fost

realizate următoarele acțiuni:

- Curtea cooperează îndeaproape cu organele de drept în combaterea fraudei și corupției. Astfel, Curtea de Conturi transmite organelor de drept suspiciunile de fraudă, corupție sau altă activitate ilegală care este identificată în cursul activității de audit. Aceste cazuri semnificate sunt examinate apoi de organele de drept, care decid cu privire la deschiderea sau nu a unei anchete. În perioada raportată, Curtea de Conturi a transmis către organele de drept materialele aferente din 8 hotărâri și rapoarte de audit respective, încă 4 fiind în curs de remitere.

- Principalele cazuri identificate de către auditori care au generat suspiciuni de fraudă s-au referit la: încălcări în cadrul procedurilor de achiziție, încălcări în cadrul procesului de subvenționare a agriculturii, iregularități admise în gestionarea sistemului de supraveghere a traficului rutier și prestării serviciilor cu caracter informațional, încălcări în cadrul procedurii de prescriere și eliberare a medicamentelor compensate, curențe și abateri la administrarea patrimoniului public, precum și în cadrul supravegherii și controlului sanitar-veterinar de stat.

- În perioada 01.01.2017-31.12.2017, organelor de drept le-au fost remise materialele aferente următoarelor hotărâri:

- HCC nr. 1 din 24.01.2017;
- HCC nr. 12 din 05.04.2017;
- HCC nr. 18 din 18.05.2017;
- HCC nr. 20 din 26.05.2017;
- HCC nr. 22 din 30.05.2017;
- HCC nr. 30 din 04.07.2017;
- HCC nr. 32 din 05.07.2017;
- HCC nr. 43 din 22.09.2017.

- În Raportul de activitate pe anul 2016, aprobat prin HCC nr. 06 din 15.03.2017, a fost inclus un capitol distinct 2.4 „Activitatea de combatere a fraudei și corupției” [7].

- Raportul asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public (Raportul anual 2016), aprobat prin Hotărârea nr. 49 din 09.10.2017, la fel conține Capitolul „Prevenirea și combaterea fraudei și corupției”.

- Raportul privind suspiciunile de fraudă și conflict de interese pe anul 2016 a fost aprobat prin HCC nr. 51 din 05.12.2016.

- Raportul privind cazurile de suspiciuni de fraudă și corupție identificate de CC pe parcursul anului 2017 va fi examinat de Plenul CC până la începutul anului 2018. [6]

Noua lege a Curții de Conturi, în primul rând, a fost necesară, în urma angajamentelor reflectate în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020. Această strategie propune o abordare etapizată, care se bazează în mod progresiv pe acțiunile anterioare de reformare, dezvoltare și modernizare a instituțiilor publice. Ea constituie o necesitate a proceselor tranzitorii de transformare și adaptare la valorile Uniunii Europene în administrarea publică și bunele practici moderne în acest domeniu. Ca una din direcțiile acestui proces, îmbunătățirea controlului asupra gestionării resurselor financiare publice în mod responsabil și transparent. Fiind de o însemnătate esențială, având ca scop eficientizarea economiei naționale, prin prevenirea și combaterea fenomenelor de fraudă și corupție în domeniul public și minimizarea irosirii nejustificate a resurselor bugetare.

Angajamentele asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere cu UE, se conțin în prevederile art. 22, Titlul IV, cap. 1, „Reforma administrației publice”, care enumeră domeniile de cooperare și în prevederile din art. 47-51, Titlul IV, cap. 7, „Gestionarea finanțelor publice: politica bugetară, controlul intern, inspecția financiară și auditul extern”, care reglementează sistemele bugetare și de contabilitate, controlul intern, inspecția financiară și auditul extern, lupta împotriva fraudei și corupției. Acestea setează cadrul general pentru modernizarea și

perfecționarea funcțiilor executive, cu scopul de a oferi servicii de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova, în special pentru a responsabiliza organizațiile administrației publice centrale, dar și pentru îmbunătățirea sistemului de control intern (inclusiv funcția de audit intern independentă din punct de vedere funcțional) în ceea ce privește autoritățile de stat și cele locale, dezvoltarea unui sistem de inspecție financiară și eficientizarea cooperării între actorii implicați în gestiunea și controlul financiar, auditul și inspecția cu actorii responsabili de buget, trezorerie și contabilitate pentru a stimula dezvoltarea guvernantei.

Un eveniment însemnat în acest proces a fost semnarea Acordului de colaborare între Curtea de Conturi și Autoritatea Națională de Integritate care a fost semnat la 13 februarie 2018. Curtea de Conturi a inițiat formalizarea relațiilor de colaborare cu Autoritatea Națională de Integritate, deoarece asigurarea unei cooperări strânse și exercitarea unui dialog constructiv între aceste instituții este relevantă pentru edificarea unui sistem complex și eficient în vederea îndeplinirii atribuțiilor legale [8].

Acordul semnat stabilește modalitatea în care aceste instituții vor colabora și procedurile de comunicare eficientă dintre ele.

Acordul este orientat spre valorificarea oportunităților de cooperare între cele două instituții. În același timp, conform acordului părțile semnatare vor coopera prin crearea, la necesitate, a unor grupuri consultative de lucru în vederea formării cadrului necesar pentru implementarea politicilor și strategiilor care vizează prevenirea corupției și cele conexe lor, promovarea standardelor de integritate, administrarea eficientă a patrimoniului public; organizarea reuniunilor, conferințelor, atelierelor de lucru și a seminarelor periodice comune cu abordarea subiectelor de interes comun. La fel, acordul de colaborare presupune un schimb reciproc de instruire a personalului părților de către formatorii specializați în domeniile de activitate de interes comun. Aceste oportunități, în general, îmbunătățesc eficiența activității de control a ambelor instituții. Acordul a fost încheiat pe o perioadă nedeterminată și a intrat în vigoare din ziua semnării [8].

Alt factor care a influențat asupra necesității apariției noii legi a fost unul din angajamentele asumate de Republica Moldova în cadrul Agendei de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, prin adoptarea de Parlament a noii legi privind Curtea de Conturi. Obiectivele principale ale legii sunt asigurarea independenței financiare, operaționale și funcționale a instituției supreme de audit, alinierea acesteia la standardele internaționale de audit (INTOSAI). De asemenea, supravegherea parlamentară a execuției bugetare de către Guvern a fost fortificată prin înregistrarea pe 29.03.2018 a proiectului de lege, în care va fi stipulată Comisia de control pentru finanțe publice și noi reglementări ce vizează Curtea de Conturi, aceste prevederi se vor regăsi ulterior și în noua redacție a Regulamentului Parlamentului [5]. Comisia dată va fi responsabilă de desfășurarea audierilor publice ale rapoartelor individuale de audit ale Curții de Conturi.

În contextul proceselor de eurointegrare, Curtea de Conturi, în calitate de instituție supremă de audit (ISA), are un rol esențial în implementarea reformelor în administrarea publică. Acest rol derivă din statutul conferit și definit prin Constituția Republicii Moldova, care, conform art.133 [1], prevede dreptul, dar și obligația autorității date de a efectua „...controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice...”. Prin urmare, Curtea de Conturi este una dintre instituțiile fundamentale ale statului de drept cu un rol unic în ceea ce privește contribuția la îmbunătățirea gestiunii financiare. 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 Europei:

- **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 stabilesc clar responsabilitățile autorităților, regulile de funcționare a sistemelor și mecanismele de luare a deciziilor în implementarea componentelor acestora. La efectuarea auditului conformității, Curtea de Conturi stabilește dacă activitatea entităților audiate este conformă cu legislația și cu regulile stabilite de autorități [4, art. 31, alin. (3)].

- **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 sunt elemente inerente în acest sens, demodate și puțin aplicabile până în prezent, în activitatea sa. Conflictul de interese este necesar să fie 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. La efectuarea tuturor tipurilor de audit, Curtea de Conturi evaluează indicatorii de fraudă și corupție [4, art. 31, alin. (6)].

- **Participare, imparțialitate și incluziune.** Participarea cetățenilor este extinsă pe întregul lanț al procesului politic, de la concepție 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 lor, autoritățile publice promovează coeziunea socială și integrarea zonelor dezavantajate. Accesul la serviciile esențiale este asigurat, în special pentru cele mai vulnerabile categorii de persoane [4, art. 5, alin. (3), lit. c), e)].

- **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 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. În ceea ce privește obligația legală de a informa publicul, Curtea de Conturi oferă informațiile publice privind activitatea sa prin:

- prezentarea de rapoarte Parlamentului și publicarea lor ulterioară în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, în cazurile prevăzute de prezenta lege;

- publicarea rapoartelor pe pagina sa web oficială în cazurile prevăzute de prezenta lege, precum și în alte surse de informare electronice;

- conferințe de presă și alte forme de informare a publicului;

- publicarea comunicatelor de presă și a oricăror altor informații stabilite de Curtea de Conturi, cu excepția informațiilor și materialelor care conțin secret de stat, secret comercial sau alt secret protejat prin lege;

- supunerea situațiilor sale financiare auditului extern și publicarea raportului de audit extern pe pagina sa web oficială [4]. Ședințele Curții de Conturi se desfășoară în limba de stat și sunt publice. În caz dacă este necesar pentru păstrarea secretului de stat, comercial sau a altui secret protejat prin lege președintele Curții de Conturi poate dispune desfășurarea ședințelor închise [4].

- **Profesionalism.** Abilitățile profesionale ale celor care asigură guvernanta sunt perma-

nent menținute și consolidate pentru a-și îmbunătăți rezultatele și impactul. Funcționarii publici sunt motivați pentru a-și îmbunătăți performanța. Procesul de instruire și dezvoltare profesională:

- Curtea de Conturi își stabilește strategia de instruire și dezvoltare profesională a personalului cu atribuții de audit public, precum și prioritățile de dezvoltare profesională în domeniul auditului public.

- Președintele Curții de Conturi creează condiții de dezvoltare profesională a personalului cu atribuții de audit public, astfel încât acesta să-și îmbunătățească constant calificarea profesională în modul stabilit de către Curtea de Conturi.

- Instruirea și dezvoltarea profesională se desfășoară în conformitate cu planurile anuale de instruire și dezvoltare profesională [4, art. 28]. Metode și proceduri practice sunt elaborate și utilizate pentru a transpune abilitățile în rezultate mai bune, desfășurarea activității cu integritate și respect, competent și în interesul public [4, art. 5, alin. (3), lit. d)].

Curtea de Conturi urmează să asigure un proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a angajaților săi, care să includă: aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea aptitudinilor necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de audit public extern.

Ținând cont de faptul că ne dezvoltăm într-o societate în schimbare, în care rolul auditorilor devine tot mai complex, efortul Curții de Conturi urmează a fi îndreptat spre implementarea celor mai moderne tehnici și metode de audit, armonizate cu Standardele Internaționale de Audit și cu cele mai bune practici în domeniu. În atare context, se impune, ca o necesitate, pregătirea și perfecționarea profesională continuă a întregului personal al Curții de Conturi.

- **Eficiență și eficacitate.** Administrația publică administrează 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. Activități de audit sunt realizate periodic pentru a evalua și a îmbunătăți performanța. În scopul eficientizării proceselor de audit și al îmbunătățirii rezultatelor auditului, în cadrul Curții de Conturi este stabilit un sistem de control al calității și de asigurare a calității [4, art. 35].

- **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. Personalul cu atribuții de audit public răspunde administrativ, civil și penal pentru încălcările comise, în conformitate cu legislația, fiind sancționat și disciplinar, inclusiv în cazul:

- denaturării rezultatelor auditului efectuat;
- prezentării de date eronate atât Curții de Conturi, cât și altor autorități;
- încălcării prevederilor referitoare la obligațiile și incompatibilitățile prevăzute în Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în Codul etic al Curții de Conturi și în Codul de conduită a funcționarului public;
- săvârșirii de fapte care afectează prestigiul instituției;
- încălcării prevederilor din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale. Comiterea încălcării din legea menționată servește temei pentru eliberarea din funcție.

Potrivit art. 3 al Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, instituția dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară. În exercitarea atribuțiilor și împuternicirilor sale, Curtea de Conturi nu poate fi direcționată sau controlată de nicio persoană fizică sau juridică.

Pentru realizarea principiului independenței financiare, legea nouă prevede expres modul de formare și aprobare a bugetului Curții potrivit art. 4, instituția are buget propriu, care se administrează în mod independent. La fel, Curtea de Conturi trebuie să prezinte Ministerului Finanțelor, în procesul consultărilor organizate pentru cadrul bugetar pe termen mediu, proiectul bugetului propriu pentru anul următor și pentru doi ani ulteriori, cu abordarea oricărei propuneri vizând bugetul său. Proiectul de buget va trebui prezentat până în data de 10 mai, iar Parlamentul îl va aproba până în data de 1 iulie.

Au fost reformulate noțiunile de bază, acestea fiind aduse în concordanță cu standardele internaționale de audit (audit public extern, audit al performanței, audit al conformității), precum și dispunerea unor noi prevederi (controlul calității; ISSAI; ISA; INTOSAI; misiune de audit; opinie de audit; sector public etc.), concretizând genul de rapoarte prezentate entităților și Parlamentului, interacțiunea dintre Instituția Supremă de Audit și entitățile auditate.

Legea nouă, cu certitudine și în mod esențial, va contribui la afirmarea Curții de Conturi la scară națională și internațională, Curtea de Conturi fiind membru al forurilor respective, precum și relațiile de cooperare internațională conform art. 8 Curtea de Conturi este în drept:

- să participe la activitatea organismelor internaționale de profil și poate deveni membru al acestora;
- să efectueze schimburi de informații, de experiență cu instituțiile supreme de audit din alte state sau organisme internaționale de profil, inclusiv prin schimb de personal și prin acțiuni comune de formare în domeniul auditului public extern;
- să coopereze cu instituțiile și organismele similare ale Uniunii Europene în cazul auditului privind gestiunea și controlul fondurilor Uniunii Europene, conform normelor și procedurilor acceptate reciproc;
- să coopereze cu instituțiile supreme de audit din alte state, cu forurile și instituțiile internaționale din domeniul său de activitate;
- să efectueze misiuni de audit comune sau paralele cu instituțiile supreme de audit din alte state în baza acordurilor de colaborare;
- să exercite, din proprie inițiativă sau la solicitarea țărilor sau instituțiilor finanțatoare, auditul gestionării resurselor financiare alocate Republicii Moldova [4].

Noua lege a Curții de Conturi garantează asigurarea privind independența funcțională, operațională a Instituției Supreme de Audit, prin aprobarea prevederilor legale relevante, atribuirea de mecanisme, care contribuie la consolidarea organizațională, ce determină responsabilitatea Instituției Supreme de Audit față de partenerii naționali și internaționali. Implementarea acestora constituie fundamentul pentru favorizarea și dezvoltarea profesională și instituțională a Curții de Conturi, în calitate de instituție unică competentă cu dreptul de a participa și a contribui la buna guvernare, în cadrul procesului de modernizare și dezvoltare a administrației publice.

Implementarea continuă și consecventă a obiectivelor strategice, atât prin desfășurarea activității doar în conformitate cu ISSAI și cu bunele practici, va contribui la consolidarea unui audit public extern durabil în Republica Moldova. Impactul unei astfel de abordări va avea un rol esențial la îmbunătățirea administrației publice și a bunei guvernante, în contextul reformei administrației publice și strategiei de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană [7]. Curtea de Conturi are sarcina să asigure coeziunea pentru sporirea nivelului de responsabilitate a Parlamentului, Guvernului și managementului instituțiilor publice. Această cerință se realizează prin desfășurarea misiunilor de audit anuale ale situațiilor financiare și de conformitate asupra gestiunii fondurilor de către entitățile publice, cu informarea entităților vizate, Parlamentului, Guvernului, dar și a altor actori interesați.

Prin auditurile performanței, ISA contribuie la sporirea economicității, eficienței și eficacității operațiunilor guvernamentale.

Desfășurând aceste tipuri de audit, Curtea de Conturi generează soluții de remediere, precum și detectează slăbiciunile instituționale, problemele aferente ale managementului financiar în sectorul public, astfel contribuind la afirmarea și consolidarea bunei guvernanțe.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78 din 29.03.2016.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 573 din 06.08.2013 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 173-176 din 09.08.2013.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 921 din 12.11.2014 pentru aprobarea Acordului de Finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Uniunea Europeană privind Programul de suport pentru reformele politicii finanțelor publice din Republica Moldova, semnat la 27 octombrie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 340-343 din 14.11.2014.

4. Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr. 260 din 07.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-6 din 05.01.2018.

5. Proiectul legii pentru modificarea și completarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996 (art.16, 128:1). În: <http://www.parlament.md/Procesul-Legislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4147/language/ro-RO/Default.aspx>.

6. Raport asupra executării Planului de acțiuni privind implementarea Acordului de finanțare dintre Guvernul RM și UE, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 921 din 12.11.2014. În: <http://www.ccrm.md/storage/upload/reports/postari/169/pdf/b78fd658ffefafc566a71d6cfc150ddc.pdf>.

7. Raportul de activitate pe anul 2016, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr. 06 din 15.03.2017 . În: <http://ccrm.md/storage/upload/reports/postari/139/pdf/5907c1ba3b2cb54029cc3e54cc61a307.pdf>.

8. <http://www.ccrm.md>

REGLEMENTĂRI JURIDICE PRIVIND EGALITATEA DE ȘANSE ÎNTRE FEMEI ȘI BĂRBAȚI

Adriana PAVELCIUC,
studentă,
Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului
Afacerilor Interne al Republicii Moldova

SUMMARY

Equal opportunities for men and women is a fundamental principle, a societal stake and a challenge for the democratic regime. The subject of gender equality is being discussed around the world by scientists from different fields: sociologists, historians, civil society specialists, diplomats, politicians, etc.

Equality as a phenomenon has been the subject of various approaches, strategies, research to get to the idea that we are all equal before the law, we have the same rights, we enjoy the same freedoms regardless of whether we are female or male.

Keywords: *equal opportunities, normative acts, international treaties, national rules.*

Ideea de egalitate a parcurs un drum anevoios și sinuos legat de o serie de lupte îndelungate și sacrificii pentru a ajunge în forma pe care o cunoaștem astăzi. Dacă e să privim în trecut asupra evoluției drepturilor omului, putem constata că drepturile femeilor au avut o evoluție mult mai lentă față de drepturile bărbaților.

Pe parcursul istoriei femeia a avut o poziție diferită, datorită anumitor circumstanțe cum ar fi obiceiurile societății în care se afla. Astfel, în unele culturi femeile erau considerate proprietatea privată a soțului sau a tatălui, iar în altele totuși au obținut anumite libertăți și drepturi.

Referitor la poziția femeii în raport cu bărbatul, marele înțelept (Sf. Pavel) spunea: „Dacă aceasta ar fi fost creată dintr-o bucată din partea superioară a corpului lui Adam, atunci ea ar fi fost superioară lui; dacă ar fi fost creată dintr-o bucată din piciorul lui Adam, atunci i-ar fi fost inferioară. Însă femeia a fost creată din coasta lui Adam, deci din partea de mijloc a corpului său tocmai pentru a-i fi egală” [1].

Până a ajunge pe picior de egalitate bărbații cu femeile, așa cum reglementează actele normative naționale și internaționale în prezent, au existat dezbateri privind accesul femeilor la cetățenie, și după care – la exercitarea *de facto* a drepturilor politice, economice, sociale. Un alt segment care a provocat dezbateri intense, atât în spațiul academic, cât și în cel public este prezența lor în structurile specifice regimurilor democratice.

În comunicarea dată analizăm mecanismele de protecție a principiului egalității de gen, obstacolele care împiedică participarea deplină și efectivă, precum și accesul la deplină egalitate, la viața economică, politică, socială și culturală a femeilor. O atenție deosebită se atrage desconsiderării femeii pe piața muncii.

În context au fost utilizate unele metode, cum ar fi: istorică – studiind fenomenele istorice cum au evaluat în cursul timpului într-o ordine cronologică; analiză - prin intermediul căreia am examinat amănunțit problemele cu privire la egalitatea de șanse între bărbați și femei; sinteză - îmbinând mai multe elemente pentru obținerea unui rezultat general; comparației, care ne permite să analizăm două sau mai multe procese, aspecte.

Materialele utilizate ce-au servit la constituirea lucrării sunt monografiile cercetătorilor

autohtoni, români; legislația națională și internațională.

Dacă în trecut femeia era pe-o poziție inferioară bărbatului, astăzi Constituțiile și legile majorității statelor lumii au proclamat egalitatea femeilor cu bărbații în toate sferile publice și private.

Primul pas în favoarea egalității de șanse între femei și bărbați, la nivel internațional, s-a realizat în anul 1919, odată cu adoptarea Convenției nr. 3 privind protecția maternității [2]. Prin adoptarea acestei Convenții, Organizația Internațională a Muncii a devenit instituție internațională care a adoptat norme cu putere juridică în favoarea drepturilor femeilor.

Noțiunile de egalitate de șanse de tratament între femei și bărbați au început să fie utilizate în anul 1958, în urma adoptării de OIM a Convenției nr. 111 privind discriminarea în domeniul forței de muncă și exercitării profesiei [3]. Astfel, acest act normativ s-a aplicat multă vreme doar în domeniul relațiilor de muncă, cu referire în principal la angajare, formare profesională, promovare, concediere.

În atare ordine de idei un alt mod de abordare a egalității de șanse între femei și bărbați a luat amploare după ce Adunarea Generală a ONU a proclamat primul Deceniu al femeilor *Egalitate, Dezvoltare, Pace* (1975-1985). În context ONU, la 18 decembrie 1979 a adoptat Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei (CEDAW), prin care s-au recunoscut drepturile femeilor parte inalienabilă a drepturilor omului.

Odată cu declararea *Deceniului femeilor Egalitate, Dezvoltare, Pace*, au urmat o serie de acțiuni care au avut menirea să contribuie la îmbunătățirea statutului femeilor. Astfel, s-au organizat 4 Conferințe mondiale privind condiția femeilor în lume (Mexic – 1975, Copenhaga – 1980, Nairobi – 1985, Beijing – 1995). În rezultatul acestor Conferințe guvernele țărilor participante s-au angajat să aplice toate măsurile necesare pentru ameliorarea condiției femeilor, care să garanteze realizarea egalității între femei și bărbați.

Promovarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați, în accepțiunea actuală a noțiunii, constituie o preocupare constantă, simetrică pentru comunitatea internațională. Aceste idei sunt conturate în mai multe declarații sau tratate cum ar fi: *Carta ONU* (1945), *Declarația Universală a Drepturilor Omului* (1948), *Convenția ONU pentru reprimarea traficului cu ființe umane și exploatarea prostituției semenilor* (1949), *Convențiile OIM privind egalitatea de remunerare a mâinii de muncă masculine și a mâinii de lucru feminine, pentru o muncă de valoare egală* (1951), *Convenția asupra drepturilor politice ale femeii* (1952), *Convenția privind consimțământul la căsătorie, vârsta minimă pentru căsătorie și înregistrarea căsătoriilor* (1962), *Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale* (1966), *Pactul internațional privind drepturile civile și politice* (1966), *Declarația privind eliminarea discriminării față de femei* (1967) etc.

Un pas semnificativ realizat de Republica Moldova în ceea ce privește implementarea drepturilor femeilor ca parte integrantă a drepturilor omului, a fost ratificarea Convenției asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei (CEDAW) în 1994.

Dacă e să facem o analiză asupra legislației naționale, deducem că echitatea de gen este atestată în mai multe acte normative naționale.

Astfel, în Republica Moldova *egalitatea* este ridicată la rang de principiu constituțional. Acesta este reglementat în articolul 16 (2) al Constituției RM, și prevede că „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” [4].

Principiul egalității tuturor cetățenilor în fața legii și a autorităților publice constă în faptul că toți cetățenii au aceleași drepturi, libertăți fundamentale și îndatoriri, exercitarea cărora fiind asigurată de către stat, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine

etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială [5].

Un alt act normativ ce produce efecte în limitele teritoriului Republicii Moldova este *Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați din 24.03.2006* [6], care a fost adoptată în scopul asigurării exercitării drepturilor egale ale femeilor și bărbaților în sfera politică, economică, socială, culturală, în alte sfere ale vieții, în vederea prevenirii și eliminării tuturor formelor de discriminare după criteriul de sex.

O deosebită importanță are *Legea Republicii Moldova nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității* [7]. Această normă nuanțează formele discriminării și reglementează interdicerea ei în câmpul muncii, *învățământ*, accesul la serviciile și bunurile disponibile publicului. Legea conține cadrul instituțional pentru prevenirea, combaterea discriminării și asigurarea egalității, specifică competențele autorităților publice.

La nivel național un alt pas important s-a realizat la 30.07.2013, când Camera Înregistrării de Stat a înregistrat o persoană juridică de drept public, care poartă denumirea de *Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității*. Conform articolului 12 al Legii nr. 121, Consiliul Nediscriminare are o multitudine de atribuții în domenii diferite: examinează corespunderea legislației în vigoare cu standardele privind nediscriminarea; inițiază propuneri de modificare a legislației în vigoare în domeniul prevenirii și combaterii discriminării; adoptă avize consultative cu privire la conformitatea proiectelor de acte normative cu legislația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării; monitorizează modul de implementare a legislației în domeniu; colectează informații despre dimensiunile, starea și tendințele fenomenului discriminării la nivel național și elaborează studii și rapoarte; remite autorităților publice propuneri de ordin general referitoare la prevenirea și combaterea discriminării și ameliorarea comportamentului față de persoanele ce cad sub incidența prezentei legi; contribuie la sensibilizarea și conștientizarea societății în vederea eliminării tuturor formelor de discriminare în contextul valorilor democratice; conlucrează cu organisme internaționale cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii discriminării; examinează plângerile persoanelor care se consideră victime ale discriminării; intervine pe lângă organele corespunzătoare cu demersuri de intentare a proceselor disciplinare în privința persoanelor cu funcții de răspundere care au comis în activitatea lor fapte discriminatorii; constată contravențiile cu elemente discriminatorii în conformitate cu prevederile Codului contravențional; sesizează organele de urmărire penală în cazul săvârșirii unor fapte discriminatorii ce întrunesc elemente ale infracțiunii; contribuie la soluționarea amiabilă a conflictelor apărute în urma săvârșirii faptelor discriminatorii prin concilierea părților și căutarea unei soluții reciproc acceptabile; exercită alte atribuții stabilite prin lege și prin regulamentul său de activitate.

Prin urmare, *Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității* are drept scop combaterea discriminării și stabilirea unei echități în societate pe diferite criterii.

Pe o perioadă de un an de zile de la înființarea **Consiliului Nediscriminare** s-au înregistrat peste 160 de plângeri. Din numărul total de plângeri admisibile în marea majoritate este invocată discriminarea pe criteriul de gen, iar victime ale acestui rezultat sunt majoritatea femei.

Cu toate că domeniul de asigurare a egalității în drepturi între femei și bărbați în contextul național a fost îmbunătățit esențial în ultima perioadă prin: ratificarea Convențiilor și tratatelor internaționale; adoptarea actelor normative și anume prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, violenței în familie, asigurarea egalității; aprobarea planurilor de acțiuni și a unui document de politici – *Programul național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015*, precum și realizarea abordării complexe de asigurare a

egalității între femei și bărbați în documentele de politici aprobate pe domeniile de sănătate, antreprenoriat, educație, angajarea în câmpul muncii, administrație publică locală etc. Există oricum o sumedenie de obstacole care stau în calea egalității de gen.

Așadar, problemele cu care se confruntă în prezent femeile sunt de diferite dimensiuni:

1. *Prezența redusă a femeilor în structurile politice importante și accesul lor limitat în luarea deciziilor.* Participarea egală a femeilor și bărbaților în procesul decizional este susținut la nivel internațional prin Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW) [8], ratificată de Republica Moldova, precum și în Obiectivele de Dezvoltare Durabilă ale Agendei Globale 2030. La fel, Recomandarea Consiliului Europei, document adoptat de Comitetul de Miniștri cu privire la reprezentarea echilibrată a femeilor și bărbaților în procesul decizional politic și public la toate nivelurile.

Cu toate că la nivel legislativ a fost adoptată recent cota minimă de reprezentare de 40% a ambelor sexe în organele de conducere, nu a fost adoptat și mecanismul de realizare a acestei măsuri afirmative care prevede poziționarea femeilor și bărbaților pe listele de candidați.

Putem concluziona că, într-adevăr, aspectele esențiale în înțelegerea participării scăzute a femeilor la „jocul” politic este cadrul legislativ care nu favorizează, în sistemul politic național această creștere. Alți factori care împiedică echitatea în procesul decizional pot fi atât cultura politică și organizarea partizană cât și tipul de resurse utile și necesare pentru a avea acces la funcții politice. Precum și stereotipurile sociale care perpetuează convingerea că bărbații sunt mai combativi și mai fermi, pot face față mai ușor și mai bine luptelor politice (prezentate adesea ca fiind prea „murdare” pentru femei).

2. *Piața muncii și disparitatea salarială de gen.* Astăzi, *de jure*, femeile au aceleași oportunități de angajare în câmpul muncii la fel ca și bărbații, dar maternitatea și grija față de copiii mici aduc femeii o sarcină dublă de muncă: cea remunerată în baza unui raport juridic de muncă și cea neremunerată în baza grijilor casnice. Plus la acesta, un rol esențial joacă caracterul patriarhal al societății noastre, care încă mai are tendința de a plasa femeia în domeniul casnic.

Chiar dacă în etapa actuală femeilor le sunt asigurate mecanismele juridice de protecție a dreptului la muncă, însă acestea continuă să întâmpine o serie de dificultăți pe piața muncii, în special ce țin de segregarea pieții muncii, salarizare inferioară în raport cu bărbații, lipsa mecanismelor de îmbinare a vieții profesionale cu cea de familie etc.

Putem spune că poziția femeii în raporturile de muncă poate fi privită sub două aspecte. Pe de o parte, i se adoptă cadrul legislativ necesar asigurării egalității sexelor pe piața muncii, care cel puțin la nivel de principiu, se depun eforturi pentru a stabili o egalitate de șanse. Iar al doilea moment este că femeia continuă să fie *discriminată* pe piața forței de muncă, iar aceasta se explică prin faptul că societatea în sine poartă amprenta unui sistem patriarhal, cu reguli, acceptanțe și stereotipuri bine stabilite. Autorii Nicolae Romandaș și Eduard Boișteanu [9] definesc discriminarea ca fiind „tratamentul diferențiat aplicat unei persoane în virtutea apartenenței, reale sau presupuse, a acesteia la un anumit grup social”. Această noțiune obține o conotație juridică după prevederile articolului 8 al Codului Muncii al RM [10], care prevede: „În cadrul raporturilor de muncă acționează principiul egalității în drepturi a tuturor salariaților. Orice discriminare, directă sau indirectă, a salariatului pe criterii de sex, vârstă, rasă, culoare a pielii, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, domiciliu, dizabilitate, infectare cu HIV/SIDA, apartenență sau activitate sindicală, precum și pe alte criterii nelegate de calitățile sale profesionale, este interzisă”.

În ultimii ani, ponderea femeilor pe piața muncii în general este, practic, egală cu cea a bărbaților. O problemă este că pe piața muncii se menține un decalaj între veniturile bărbaților și ale femeilor. Acest fenomen se datorează existenței sectoarelor preponderent mascul-

nizate sau feminizate, ceea ce duce la un nivel mai scăzut de remunerare. Dacă e să analizăm după sectoare economice, relevă o pondere mai mare a femeilor ocupate în sectorul servicii (59% femei și 41% bărbați). Femeile mai puțin se regăsesc în sectorul agricol (43%), industrie (46%) și construcții (9%), dar predomină în așa activități economice, precum hoteluri și restaurante (70,9%), învățământ (80,0%), ocrotirea sănătății (85,2%) și comerț (57,1%).

Prin urmare, la cele menționate putem spune că în Republica Moldova se cere imperios: a) prezența prevederilor legale și a politicilor publice cu privire la asigurarea muncii egale pentru valoare egală; b) stabilirea unui mecanism de angajare a femeilor cu copii sub vârsta de 16 ani; c) stabilirea unor proporții egale la funcțiile manageriale; d) pentru minimalizarea existenței diferitelor forme de discriminare a femeilor în câmpul muncii se recomandă elaborarea politicilor de promovare a egalității de gen, implicarea ONG - urilor și organizarea de mese rotunde orientate spre analiza formelor de discriminare a femeilor pe piața muncii și elaborarea de strategii de combatere a discriminării.

În concluzie, ținem să relatăm că scopul principal al comunicării constă în realizarea unei cercetări complexe a legislației naționale și internaționale în vederea realizării egalității politice, economice, sociale, culturale între bărbați și femei, precum și analizarea opiniilor doctrinare și a practicilor existente. La fel, am elucidat anumite carențe existente pe segmentul egalității de gen cu formularea anumitor recomandări concrete în vederea eficientizării protecției drepturilor, libertăților fundamentale.

BIBLIOGRAFIE

1. <http://www.artadeatrai.ro/arhiva/2/femeia.2.php>, accesat la 20.04.2018.
2. Convenția nr. 3 din 1919 privind protecția maternității. <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Egalitate%20de%20sanse/Conv%20OIM%203%201919%20protectia%20maternitatii%20-%20ro.pdf>, accesat: 20.04.2018.
3. Convenția privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei nr.111 din 25 iunie 1958. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=358518>, accesat la 20.04.18.
4. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
5. Tănase A., Secieru R. ș. a. Compendiu al jurisprudenței Curții Constituționale a Republicii Moldova (1995-2017). București: Editura Wolters Kluwer, 2017, 38 p.
6. Legea Republicii Moldova nr. 5-XVI cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați din 09.02.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50/200 din 24.03.2006.
7. Legea Republicii Moldova nr.121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.103/355 din 29.05.2012.
8. Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, adoptată la 18 decembrie 1979, în vigoare din 3 septembrie 1981. Aderat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 87-XIII din 28.04.1994, publicată în ediția oficială Tratatate internaționale, vol. 1, 1998.
9. Romandaș N., Boișteanu E. Dreptul muncii. Chișinău, 2015, 86 p.
10. Codul muncii al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 28.03.2003. Publicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162/648 din 29.07.2003.

ATELIERUL nr. 4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

SPECIFICUL NOULUI MANAGEMENT PUBLIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Tatiana TOFAN,
doctor în economie,
conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Appearance of the new public management is due to the development of new approaches in the management of public organizations. The New Public Management has become a global phenomenon, spreading from the UK across Europe, the United States and even Japan. Moreover, this model was adopted in less flexible countries that had not yet become familiar with capitalism. Acest articol cercetează tendințele noi din managementul public în Republica Moldova.

Keywords: *New Public Management, Moldovan administrative system, streamlining governance.*

Noul Management Public a devenit un fenomen global, răspândindu-se din Marea Britanie în toată Europa, în Statele Unite și chiar în Japonia. Mai mult, acest model a fost adoptat și în țările mai puțin flexibile și care încă nu luaseră cunoștință de capitalism.

Astfel, în '80 s-a realizat trecerea spre o nouă paradigmă administrativă, care după un deceniu a ajuns să fie cunoscută sub denumirea de *Noul Management Public*.

Scopul noului management public este aplicarea gândirii strategice, având o abordare de antreprenariat în sectorul public și nu de a elabora un plan pe hârtie care riscă să nu fie realizat.

Noul Management Public este perceput ca „o teorie generală sau o doctrină de îmbunătățire a sectorului public prin importul conceptelor, tehnicilor și valorilor din afaceri [1, p. 45].

Noul Management Public este un model de import de practici din sectorul privat în cel public, ținând cont de valorile și principiile după care se ghidează domeniul privat, putându-l considera ca un model demn de urmat și aplicat în autoritățile publice.

Actualul sistem administrativ moldovenesc se bazează pe un buget istoric, iar calitatea și cantitatea serviciilor realizate și furnizate depinde de aceste constrângeri specifice. Avantajul NMP este că el se bazează pe *rezultate*, respectiv pe calitatea și cantitatea serviciilor necesare oferite. Managementul public are ca obiectiv obținerea de *efecte pozitive*, respectiv utilitatea serviciilor oferite populației.

Trebuie de luat în considerare că principalele schimbări în administrația publică din

Republica Moldova determinate de NMP, ne oferă două abordări principale.

Pe de o parte, pe temeiul „unicității» statutului și situației societății moldovenești, ipoteza că am fi diferiți și că niciun model, oricât de viabil s-ar arăta în alte administrații din vestul sau estul Europei și din Statele Unite nu poate fi aplicat în Republica Moldova, se justifică un conservatorism excesiv care se manifestă prin lipsa curajului și pregătirii necesare, inițierii unor schimbări pe baza unor principii moderne ce răspund nevoilor actuale din societatea noastră. Această abordare, extrem de prezentă în cadrul multor centre de putere ce influențează evoluția sistemului administrativ moldovenesc, reprezintă unul din pericolele majore la adresa unei evoluții pozitive a administrației publice din republică.

Pe de altă parte, există alternativa înțelegerii unui fenomen, nu numai vizibil, ci și inevitabil în orice democrație ce dorește să-și eficientizeze sistemul administrativ, să răspundă noului tip de așteptări ale cetățeanului și noilor realități ale unei societăți globale, informatizate.

Această ultimă abordare nu poate fi concepută în afara promovării unui model de management public modern, distinct de modelul birocratic tradițional și integrat într-un nou tip de cultură axată pe rezultate într-un sector public mai puțin centralizat. Concentrarea în direcția reformelor manageriale în administrația publică determină o serie de schimbări fundamentale, cel puțin în următoarele direcții [49, p. 65]:

- limitarea dimensiunilor sectorului public;
- desconcentrarea în interiorul serviciilor guvernamentale;
- creșterea responsabilității manageriale;
- promovarea mecanismelor de piață;
- noi roluri/ abilități pentru entitățile guvernamentale;
- competențe decizionale mai mari la nivelul operațional;
- descentralizare și autonomie financiară la nivel local;
- limitarea influențelor politice asupra managementului public;
- accentuarea rolului managementului performanței, managementului resurselor umane, managementului tehnologiei informaționale și comunicațiilor;
- îmbunătățirea relației cu cetățeanul și a serviciilor în interesul lui.

Dincolo de aceste tehnici particulare este însă extrem de necesară conștientizarea tipului de logică ce stă la baza schimbărilor sectorului public și anume necesitatea „modernizării”, „integrării” și a direcției înspre ce este orientată reforma acum și anume: limitarea dimensiunilor sectorului public/ameliorarea performanțelor etc. Mai mult decât orice, este necesară o voință politică vizibilă, coerentă și fermă în direcția reformei administrative. Mijloacele la care face apel acest proces de reformă pot fi diferite, dar ele nu au nicio semnificație și nicio finalitate în lipsa inițiativelor reale de reformare a serviciului public din Republica Moldova.

În abordarea schimbărilor în administrația publică, trebuie de avut în vedere mai multe coordonate fundamentale [1, p. 88] :

- separarea funcțiilor politice de cele administrative;
- crearea și consolidarea unui corp al funcționarilor publici profesioniști și neutri din punct de vedere politic;
- definirea clară a rolului, responsabilităților și relațiilor între instituții;
- subsidiaritatea;
- autonomia decizională, administrativă și financiară;
- transparența în procesul politicilor publice;
- simplificarea procedurilor și legislației;
- respectul față de cetățean și preocupare față de problemele acestuia.

În scopul simplificării și optimizării procesului decizional, o serie de schimbări au avut loc în ultimii ani. Obiectivele urmărite în administrația publică moldovenească au vizat: eficien-

tizarea actului de guvernare, reorientarea activității unor ministere și reducerea unui număr important de agenții guvernamentale, trecerea agențiilor guvernamentale, în vederea asigurării unor activități coerente și eficiente, a unor relații funcționale normale, înființarea unor ministere noi, pentru a răspunde priorităților de relansare economică și de pregătire a aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană, transformarea unor agenții guvernamentale care s-au dovedit ineficiente, înființarea în structura organizatorică a ministerelor a unor compartimente specializate.

Domenii în care NMP prevede aplicarea principiilor sale în autoritățile publice din Republica Moldova sunt [2, p. 56] :

Planificarea strategică și bugetara multianuală, care implică elaborarea unui buget orientat pe rezultate în locul bugetului stabilit pe baza costurilor istorice. Acest obiectiv strategic implică o planificare bugetară pe 5-7 ani ce trebuie armonizată cu politica financiar-bugetară a UE, determinând fundamentarea unui buget pe programe și proiecte, caracteristica esențială a NMP. Elaborarea de proiecte specifice transferă accentul de la nivelul intrărilor spre cel al ieșirilor, sau al rezultatelor direcționând finanțele și energiile pe domenii de acțiune clar determinate și previzionate.

Crearea unor departamente specializate de analiză și fundamentare strategică în cadrul instituțiilor din administrația centrală și locală, care au atribuții în analiza și elaborarea unor studii de fezabilitate, studii de impact, elaborate înainte de aprobarea și implementarea lor. Acestea pot funcționa punând în aplicare recomandările unor grupuri de lucru europene sau internaționale, așa-numitele Better Legislation Task Force pentru a reduce numărul actelor normative ineficiente și, prin urmare, pentru a diminua și ordona baza legislativă necesară în procesele de management și de execuție.

Orientarea managementului funcției publice asupra structurii postului și nu asupra sistemului de carieră.

Acțiuni necesare: modificări legislative în legea care reglementează funcția publică, care să prevadă cel puțin două elemente din cele enumerate în continuare [3, p. 97] :

- accesul la calitate al funcționarului public să fie posibil după o experiență minimă de doi ani în sectorul privat. Acest lucru concordă cu tendințele NMP de a transla bune practici din domeniul privat în cel public;

- fiecare minister și fiecare autoritate de la nivel local și central să-și facă propria analiză a nevoii de formare, constituindu-și propria rețea specializată de formare a resurselor umane;

- introducerea posibilității negocierii salariilor de către cei ce intră în corpul funcționarilor publici sau ocupă funcții publice - apare posibilitatea motivării financiare și a recompenselor în funcție de realizări. Consecința este că personalul calificat este motivat să rămână în instituțiile publice;

- rotația pe posturi și funcții publice de conducere a titularilor/directorilor din ministere pentru: evitarea plafonării, motivarea prin promovare, formarea unui „background” tipic generalist necesar unui director cu viziune de ansamblu ajutând la înțelegerea interdependențelor intersectoriale și dezvoltarea unei gândiri sistemice coerente.

Integrarea pe scară largă a Tehnologiei Informaționale și de Comunicații (TIC) ca pârgie esențială în comunicarea internă, dar și cu toți stakeholderii administrației publice.

Acțiuni necesare: pe site-urile instituțiilor se comunică toate informațiile necesare și canalele prin care cetățeanul să poată solicita și obține serviciile autorităților publice on-line, fără deplasare la sediul instituției:

- utilizarea semnăturii și ștampilei oficiale electronice sunt din ce în ce mai sigure și tot mai des întâlnite;

- utilizarea infochioșcurilor, a bibliotecilor și arhivelor electronice;

- elaborarea unei baze de date la nivel de municipalitate, cu conexiuni la toate serviciile publice;
- implementarea efectivă și încurajarea cetățenilor să-și plătească taxele în mod curent prin Internet;
- creșterea transparenței instituționale și, implicit a celei manageriale.

Externalizarea unor servicii publice, de exemplu, partea de colectare a taxelor și impozitelor, și a recuperării debitelor de la client [4, p.45] .

Acțiuni necesare: modificări legislative, elaborarea unor proceduri clare de concesiune/cedare a serviciilor către agenții economici privați, crearea mijloacelor de control eficace, asigurarea confidențialității (de exemplu, pentru respectarea competitivității contribuabililor).

Avantaje: competitivitate între agenții implicați, micșorarea aparatului de stat, eficientizarea activității.

Referindu-ne la situația actuală din RM și la schimbările instituționale și legislative inițiate, poate fi interesantă raportarea la una dintre cele mai cunoscute abordări în domeniul relațiilor internaționale potrivit căreia este adesea benefică o segmentare clară a etapelor procesului reformei administrative, financiare și fiscale, și anume „*dezvoltarea pe viteze multiple*” care demonstrează că pentru unele state, comparativ cu altele, istoria poate curge „mai repede” sau începe „mai devreme”. Implicațiile acestei abordări sunt subliniate de faptul că decalajul dintre țările în curs de dezvoltare (cazul RM) și cele dezvoltate (în mare parte, precursori ale NMP) poate împiedica introducerea efectivă a Noului Management Public sau funcționalitatea mecanismelor specifice lui. Cu toate acestea, NMP poate fi o „trambulină pentru salturi”, eliminând unele etape cronologice de evoluție sau poate fi un „motor de dezvoltare accelerată” [5, p. 65] .

În concluzie se poate de menționat, că adoptarea principiilor și valorilor NMP într-o țară precum RM trebuie să fie precedată de un proces sistematic de pregătire și adaptare a administrației publice. Numai câteva reforme ar putea fi adecvate pentru țările în curs de dezvoltare, însă acestea trebuie precedate de „acțiuni pregătitoare” – de *adaptare la mediul social, economic, politic și cultural local*.

Din perspectiva NMP, **procesul schimbărilor** în administrația publică din RM este unul **complex și de durată**, care necesită un management public exercitat de **profesioniști** orientați spre obținerea de **rezultate, motivați** să analizeze, proiecteze și să implementeze **valorile și principiile de bază ale NMP** în efortul lor comun de a răspunde nevoilor și așteptărilor stakeholderilor administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu, A. Noul management public, Ed.: Economica, București, 2006, p. 45, p. 88.
2. Androniceanu, A. Noutăți în managementul public. Ed. : ASE, București, 2008, p. 56.
3. Androniceanu, A. Noutăți în managementul public. Ed. : ASE, București, 2003, p. 97.
4. Marinescu, G. Management public modern. Ed.: Tehnopress, Iași, 2017, p. 45.
5. Paladi, I. Management public. Ed.: ASEM, Chisinau, 2009, p. 65.

ABREVIERI

NMP – Noul Management Public

RM – Republica Moldova

ROLUL CULTURII ORGANIZAȚIONALE ÎN FUNȚIONAREA EFICIENTĂ A INSTITUȚIILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Elena VACULOVSCI,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The modern stage of society's development imposes the need for a better understanding of the organization and its development. The culture influences the functioning of the organization by means of the values and norms. For an efficient organizational culture, the Moldovan society needs some challenges not only at the level of the institutions, but in whole society too. In this context, public institutions must be seen as promoters of fundamental values. At present, public institutions in the country are confronted with a number of problems that are related to the organizational culture. In order to overcome the problems created in the public sector is necessary to emphasize the creation of the organizational culture within each public entity, based on fundamental values such as legality, impartiality, independence, professionalism and loyalty.

Keywords: society, organizational culture, organization, public institutions, values and norms.

În cea de-a doua jumătate a secolului al XX-lea, civilizația a intrat într-o fază de dezvoltare nouă, bazată pe cunoaștere. Procesele de informatizare, globalizare și schimbare accelerată care au loc la nivelul social general impun noi cerințe față de practicile organizațiilor și ale membrilor lor. Managementul centrat pe control, preocupat de raționalitatea organizării și de modul de personalizare a sarcinilor de muncă și a rezultatelor, astăzi se axează tot mai mult pe cultura organizațională. Stilul autoritar de gestiune determinat de paradigma „omul e stăpânul universului” este înlocuit de cel existențialist, unde omul apare ca o ființă emotivă, expansivă, antrenată în căutarea rostului activității sale. Se modifică statutul omului în univers: de la dominație la colaborare cu natura și societatea.

În aceste condiții conducerea eficientă a unei organizații depinde considerabil de capacitatea de adaptare a acesteia la mediul exterior, de stabilirea unui raport direct cu sistemul social din care face parte. Activitatea indivizilor în cadrul sistemului social este influențată de sistemul simbolic cultural, care orientează comportamentul lor.

Cultura influențează asupra funcționării sistemului social prin intermediul valorilor și normelor, prin instituționalizarea lor. Organizațiile acceptă valorile societății globale ca fundament pentru sistemul normativ și valoric, le formulează în termenii ce domină etica societății respective. Aceasta are un efect mobilizator, deoarece organizația în activitatea sa se bazează pe valorile personalității, asimilate de către individ în procesul de educație. Pentru ca aceste valori să contribuie la dezvoltarea organizațională, este necesar ca ele să fie operaționale, asimilate de către membrii organizației și utilizate practic în toate subdiviziunile structurale. Factorii naționali-statali și etnici au un rol major în constituirea și funcționarea culturii organizației. Aceasta, la rândul său, se află în dependență directă de ideile fundamentale, valorile, simbolurile și normele de comportament ale societății în întregime. [4]

Pentru a forma o cultură organizațională eficace în cadrul societății moldovenești, este nevoie de o schimbare nu doar în cadrul unor organizații, ci și la nivel de societate. Succesul rezultă din activitatea comună a sistemului creat, din integritatea lui și nu doar din specificul părților sale.

În acest context instituțiile publice trebuie văzute ca promotori ale valorilor fundamentale, precum legalitatea, imparțialitatea, independența, profesionalismul și loialitatea, în baza cărora toate organizațiile din țară trebuie să-și desfășoare activitatea sa.

În ultimii ani Guvernul Republicii Moldova și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene. Acest angajament s-a reflectat în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020, în care sunt stipulate o serie de obiective de reformare a următoarelor componente ale administrației publice, precum:

Responsabilitatea administrativă – raționalizarea structurii Guvernului; 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 ghișeelelor 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 selecția; managementul performanțelor; remunerarea; etica profesională; dezvoltarea resurselor umane [1].

La etapa actuală instituțiile publice din Republica Moldova se confruntă cu un șir de probleme ce au tangență cu cultura organizațională, cum ar fi declinul moralei și al motivării; declinul altruismului și entuziasmului. În plus poate fi menționată și insuficiența de funcționari publici în unele sectoare și domenii din cauza părăsirii locurilor de muncă și nedorința tinerilor specialiști de a se angaja în aceste sectoare, lipsa în instituții a unui sistem de valori acceptate și cunoscute de toți angajații.

Pentru a depăși problemele create în sectorul public și a atinge obiectivele stipulate în Strategie este necesar de a pune accent pe crearea culturii organizaționale în cadrul fiecărei entități publice, bazată pe un set de reguli, norme și valori împărtășite de către angajați, care ar avea drept finalitate definirea profilului cultural specific organizației publice moderne.

Elementul esențial al culturii organizaționale constituie sistemul de valori, care include valorile-cheie, concepțiile, modalitățile de înțelegere și normele stabilite pentru membrii unei organizații. Sistemul de valori își pune amprenta asupra concepției organizației privind etica relațiilor cu publicul, care se referă la comportamentul angajaților și managerilor din instituțiile publice.

Valorile reflectă orientările generale ale unei culturi, corespund unor modele de a fi, de a gândi, de a se reprezenta, de a se motiva și de a acționa. Ele asigură integritatea internă a organizației și adaptarea ei la mediul extern. În acest context principiile stipulate în Strategia de reformă a administrației publice ar trebui să fie comunicate continuu de managerii instituției publice ca valori majore care să fie cunoscute, respectate și însușite de către salariați :

Principiul de integritate, presupune că 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. Conflictul de interese este declarat în timp util, iar per-

soanele implicate se abțin de la luarea deciziilor corespunzătoare. Combaterea corupției este o condiție obligatorie pentru modernizarea administrației publice, prin urmare pot fi luate măsuri eficiente de prevenire și combatere a tuturor formelor de corupție.

Principiul de participare, imparțialitate și incluziune. Participarea cetățenilor este extinsă pe întregul lanț al procesului politic, de la concepție 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 trebuie să fie respectate, protejate și implementate. În formularea deciziilor sale, autoritățile publice vor promova coeziunea socială și integrarea zonelor dezavantajate. Accesul la serviciile esențiale trebuie să fie asigurat, în special pentru cele mai vulnerabile categorii de persoane.

Principiul de deschidere și transparență. Deciziile trebuie să fie formulate, aprobate și puse în aplicare urmând reguli și proceduri clare. Toată informația cu caracter public trebuie să fie accesibilă. Informația privind deciziile, implementarea politicilor și rezultatele va fi disponibilă publicului larg, astfel încât orice cetățean să aibă posibilitatea de a supraveghea și de a contribui la activitatea autorităților publice centrale și locale.

Principiul de profesionalism. Abilitățile profesionale ale celor care asigură guvernarea sunt permanent menținute și consolidate pentru a-și îmbunătăți rezultatele și impactul. Funcționarii publici trebuie să fie motivați pentru a-și îmbunătăți performanța.

Principiul de centrare pe cetățean. Activitatea, structura, procedurile și deciziile administrației publice vor justifica așteptările și nevoile cetățenilor. Informația privind procesul decizional și activitatea administrației publice trebuie să fie oferită corect și la timp, serviciile publice prestate corespunzător, iar cererile și reclamațiile soluționate într-un interval de timp rezonabil.

Principiul de viziune și durabilitate. Administrația trebuie să ia în vizor optimizările și eficiența pe termen mediu și lung. Nevoile generațiilor viitoare vor fi 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.

Principiul de 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 trebuie să fie expuse și explicate.

Simbolurile culturale reprezintă un alt element esențial al culturii organizaționale. Ele servesc pentru exprimarea anumitor concepții și promovarea anumitor valori în cadrul organizației. Ele pot oferi semnificații sau înțelesuri comune asupra unor elemente organizaționale de interes comun, sub diferite forme, cum ar fi un obiect, un eveniment, o formulă, semne distinctive de statut, stiluri vestimentare, recompense, activități, expresii verbale etc., care transmit un mesaj. Simbolurile nu numai că afectează modul în care oamenii percep evenimentele, ci influențează și acțiunile lor [5]. Prin simboluri culturale se transmit sensuri ce relevă valorile, idealurile, credințele și așteptările acceptate de salariații organizației.

Fiecare instituție publică are propriile simboluri, care sunt utilizate pentru a exprima diferite viziuni și valori ale managerilor publici. Astfel, prin utilizarea lor ei apelează nu doar la resursele fizice și intelectuale ale angajaților, ci și la emoțiile acestora. Simbolurile au o anumită semnificație specifică fiecărei instituții în parte. Cu scopul de a promova o politică de stat unitară în domeniul simbolurilor publice, în Republica Moldova a fost adoptată Legea nr. 86 din 28.07.2011 cu privire la simbolurile publice. Conform prevederilor acestei legi, se deosebesc următoarele tipuri de simboluri:

- simboluri naționale – simboluri de stat și alte însemne care indică identitatea Republicii

Moldova ca stat sau ca entitate colectivă;

- simboluri teritoriale – simboluri publice care indică identitatea unităților administrativ-teritoriale ;

- simboluri corporative – simboluri publice care indică identitatea persoanei juridice ;

- simboluri particulare – simboluri publice care indică identitatea persoanelor fizice (indivizi și familii) [2].

Normele ca element al culturii organizaționale de asemenea pot contribui la creșterea calității serviciilor publice. Normele reprezintă reguli specifice de comportament, care rezultă din valori și credințe, aplicate tuturor membrilor organizației. Normele comportamentale organizaționale cuprind normele formale, dar și pe cele informale [5].

Normele formale sunt precizate în documente oficiale, ca de exemplu Ghidul noului angajat, Regulamentul de ordine interioară și în unele acte normative – Codul de conduită a funcționarului public, Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public etc. Codul de conduită a funcționarului public reglementează conduita funcționarului public în exercitarea funcției publice și normele de conduită prevăzute de Cod sunt obligatorii pentru toți funcționarii publici. Normele informale au o mare influență asupra comportamentului organizațional, chiar dacă nu sunt înscrise în niciun document, și în acest sens ele de asemenea trebuie să se încadreze în principiile menționate mai sus [3].

Ritualurile -sunt elemente care exprimă valorile promovate în organizație. Ritualurile definesc anumite activități sistematice și programate după un anumit model. Acestea pot fi cotidiene - momente petrecute împreună de membrii organizației, forme de salut, modalități de manifestare a respectului - sau pot fi ritualuri excepționale [5]. Deși considerate activități colective, care mențin coeziunea grupului, nu toți membrii unii organizații aderă la ele, considerându-le inutile, totuși ele trebuie menținute și în instituțiile publice.

Limbajul - prin limbaj oamenii își exprimă gândurile, sentimentele și dorințele. Pentru un funcționar public acest element al culturii organizaționale trebuie să fie prioritar și să se manifeste prin claritatea informației privind procesul decizional și activitatea administrației publice.

Statutul și rolul salariatului -definesc poziția și prestigiul pe care funcționarul le are în cadrul instituției publice. Statutul are o triplă determinare: funcțională, ierarhică și personală [6]. Potrivit acestor determinări, statutul de funcționar public trebuie să fie promovat printr-o imagine pozitivă, deoarece statutul unei persoane determină rolul pe care aceasta îl joacă în cadrul societății.

Comportamentele etice, care reprezintă valori culturale dobândite prin tradiție și educație, au un rol important în constituirea profilului etic al organizației atât datorită efectului de demonstrare a atitudinii managerilor, cât și necesității de promovare a lor ca o cerință de bază a conviețuirii sociale. Contribuind la definirea evenimentelor și comportamentelor, valorile orientează, de asemenea, și conduita, dirijează eforturile pentru a crea diferite tipuri de situații, înlesnind stabilirea unor anumite relații, acceptate sau evitate. Ele sunt imagini directe, scopuri pozitive și abstracte, pe care subiectul sau grupul tind să le atingă. Se va încerca apropierea de performanța personală, căreia diferiți indivizi îi dau accepții diferite. Comportarea socială a personalității este determinată de dialectica interacțiunii personalității cu societatea [4].

Când acțiunile echipei se bazează pe valorile oficializate, cultura are șansa de a deveni puternică. Ea trebuie doar consolidată, adică valorile trebuie să fie nu doar declarate, ci și împărtășite de către membrii colectivului. Cultivarea valorilor comune în instituțiile publice duce la integrarea și consolidarea efortului tuturor angajaților, a devotamentului față de organizația în care activează și în rezultat la prosperitatea întregii societăți.

În concluzie se poate menționa că în fond cultura organizațională nu are o istorie independentă de cultura societății din care face parte. Fiind caracterizată ca un sistem de conexiuni, interacțiuni, relații realizate în cadrul organizației, ea este în același timp o parte a culturii național-statale și doar prin unirea eforturilor în direcția creșterii performanțelor se va obține efectul sinergic de dezvoltare a țării noastre.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020, Hotărârea Guvernului RM nr. 911 din 25.07.2016, <http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/>
2. Legea cu privire la simbolurile publice, nr. 86 din 28.07.2011 <http://lex.justice.md/>
3. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25-XVI din 22.02.2008. <http://lex.justice.md/>
4. Androniceanu A. Managementul schimbărilor: valorificarea potențialului creativ al resurselor umane. - București: ALL, 1998. - 170 p.
5. Ionescu Gh. Gh., Toma A. Cultura organizațională și managementul tranziției. - București: Economica, 2001. - 304 p.
6. Johns G. Comportament organizațional: Înțelegerea și conducerea oamenilor în procesul muncii. - București: Economica, 1998. - 634 p.

FORȚELE MOTRICE PRINCIPALE ÎN DEZVOLTAREA CAPACITĂȚILOR LA NIVEL REGIONAL ȘI EVALUAREA LOR

Oleg FRUNZE,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Success in regional development is identification of the real needs of citizens to develop any region. In addition, an essential factor for ensuring good regional governance RDC is the transparency of the decision-making process, which means not only free access to the flow of information, but also timely provision of the possibility of monitoring and participatory involvement of all groups directly or indirectly interested in regional development.

Keywords: *Regional Development, Regional Analyses, Regional Economics, Regional Government Analysis.*

Implementarea politicii de dezvoltare regională în Republica Moldova a derulat în timp conform direcțiilor fundamentale prestabilite de dezvoltarea regională a țării, printre care:

- obținerea unei dezvoltări socioeconomice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova;
- reducerea dezechilibrului nivelurilor de dezvoltare socioeconomice dintre regiuni și din interiorul lor;
- consolidarea capacităților financiare, instituționale și umane pentru dezvoltarea socioeconomică a regiunilor;
- susținerea activității autorităților administrației publice locale și a colectivităților locale, orientate spre dezvoltarea socioeconomică a localităților și coordonarea interacțiunii lor cu strategiile și programele naționale, de sector și regionale de dezvoltare.

Unele provocări în dezvoltarea regională ce au fost resimțite sunt:

- identificarea oportunităților de dezvoltare în cooperarea transfrontalieră, transnațională și interregională și a bunelor practici de dezvoltare regională din spațiul european;
- consolidarea capacităților de dezvoltare regională la nivel național și regional;
- elaborarea propunerilor de proiecte în conformitate cu prioritățile societății civile și a sectorului privat;
- sporirea investițiilor în dezvoltarea regiunilor Moldovei și coordonarea între autoritățile publice locale și alte sectoare a tuturor propunerilor de investiții;
- creșterea accesului la serviciile publice de calitate pentru locuitorii regiunilor de dezvoltare, inclusiv prin crearea infrastructurii extinse și progresive;
- reducerea problemelor de mediu prin evaluarea și gestionarea eficientă în fiecare regiune.

Promotorul dezvoltării regionale a fost Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, în prezent, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, instituție-cheie responsabilă de implementarea politicii de dezvoltare regională. Aspirațiile și intențiile ministerului au reușit să mobilizeze partenerii de dezvoltare care au sprijinit inițiativele de dezvoltare a regiunilor Moldovei lansate de minister.

Deoarece procesul de dezvoltare regională este unul complex, Republica Moldova are deschiderea partenerilor de dezvoltare europeni pentru a sprijini în continuare eforturile întreprinse în acest scop.

Așteptările de perspectivă în dezvoltarea regională sunt următoarele:

- participarea echilibrată a tuturor regiunilor la dezvoltarea socioeconomică a țării;
- schimbarea orașelor mici în „poli de dezvoltare” a regiunilor;
- modernizarea infrastructurii regionale prin sinergia strategiilor sectoriale (învățământ, agricultură, salubritate etc.) conform cu prioritățile de dezvoltare a fiecărei regiuni;
- dezvoltarea sectorului privat și promovarea parteneriatului public-privat;
- prevenirea poluării mediului și utilizarea eficientă a resurselor naturale pentru creșterea calității vieții.

Regiunile de Dezvoltare.

Republica Moldova este împărțită în șase regiuni de dezvoltare. În prima etapă de implementare a politicii de dezvoltare, eforturile de consolidare a capacităților și condițiilor de dezvoltare au fost îndreptate spre regiunile de dezvoltare Nord, Centru și Sud. În următoarea etapă, activitățile de dezvoltare regională s-au accentuat în regiunile de dezvoltare – Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, municipiul Chișinău și unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului (Transnistria).

Regiunea de Dezvoltare Nord – are o suprafață de circa 10 014 km², ceea ce reprezintă aproximativ 29,6% din suprafața totală a Republicii Moldova și are centrul de reședință în municipiul Bălți. Populația este de 1 013,7 mii persoane și, conform sistemului statistic european, corespunde NUTS II. Regiunea cuprinde municipiul Bălți și 11 raioane: Briceni, Edineț, Dondușeni, Drochia, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnița, Râșcani, Sângerei, Soroca. Avantajele acestor regiuni sunt: așezarea geografică favorabilă pentru cooperare transfrontalieră, puncte de control vamal internaționale cu Ucraina (auto și feroviare) și România (auto), condiții agro-climaterice favorabile pentru dezvoltarea agriculturii, potențial industrial relativ diversificat, infrastructură de transport diversificată și ramificată (rețea densă de drumuri, căi ferate, aeroporturi), resurse acvatice pentru irigare, resurse naturale pentru turism (arii protejate, resurse acvatice, balneo-turistice), potențial didactic de pregătire profesională și universitară.

Regiunea de Dezvoltare Centru – are o suprafață de 10 636 km², sau 31% din suprafața totală a țării, fiind cea mai mare regiune ca mărime din Republica Moldova și cu centrul de reședință în orașul Ialoveni. Populația este de 1 065,2 mii locuitori care corespunde sistemului statistic european NUTS II. Regiunea cuprinde 13 raioane: Anenii Noi, Călărași, Criuleni, Dubăsari, Hâncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenești, Ungheni. Avantajele acestor regiuni sînt: proximitatea față de municipiul Chișinău, activitatea dinamică a zonei economice libere (ZEL Ungheni), pondere înaltă a populației active (76,7%), potențial de pregătire profesională (6 colegii și 14 școli profesionale), Euroregiune funcțională (Siret–Prut – Nistru), rețea de drumuri diversificată (drumuri naționale, internaționale, căi ferate), infrastructura vinărilor extinsă, resurse forestiere valoroase, monumente istorico-culturale de valoare națională, tradiții meșteșugărești bogate și diverse, resurse balneo-sanatoriale.

Regiunea de Dezvoltare Sud – suprafața totală a regiunii este de 7 379 km², sau 22% din suprafața țării și are centrul de reședință în orașul Cimișlia. Populația numără în jur de 543,1 mii locuitori și, conform sistemului european privind Nomenclatorul Unităților Teritoriale pentru Statistică (NUTS), corespunde nivelului NUTS III. Regiunea cuprinde 8 raioane: Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia. Majoritatea raioanelor din regiune sunt părți componente a două euroregiuni: „Dunărea de Jos” și „Siret - Prut - Nistru”. Avantajele regiunii constituie: poziție geo-politică favorabilă caracterizată prin cooperare transfrontalieră trilaterală, vecinătatea cu UE, două Euroregiuni funcționale, puncte de control vamal auto și feroviar, acces la căi maritime prin Terminalul de la Giurgiulești, rețele internaționale de transportare a energiei electrice, rețea de transport ramificată și diversificată, potențial universitar, resurse acvatice pentru irigare, trei zone economice libere funcționale, tradiții vini-viticole și infrastructură extinsă a vinărilor.

Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale (CNCDR) reprezintă actorul-cheie care ia deciziile strategice la nivel național în domeniul dezvoltării regionale, având în componența sa conducătorii ministerelor de resort, ai Consiliilor Regionale pentru Dezvoltare (CRD) și câte un reprezentant al sectorului privat, delegat din partea fiecărui CRD.

Consiliul Regional pentru Dezvoltare (CRD) este un organ deliberativ de nivel regional ce urmărește interesele actorilor implicați în dezvoltarea regională și are funcția de monitorizare a activității ADR-urilor.

Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) reprezintă principala verigă la nivel regional în procesul de realizare a politicii respective, deoarece această instituție facilitează și promovează dialogul și cooperarea pe orizontală și pe verticală, asumându-și angajamentul de a servi regiunea și actorii instituționali-cheie și de a stimula dezvoltarea, creșterea și prosperarea acesteia.

ADR-urile sunt constituite în fiecare regiune de dezvoltare, au personalitate juridică și activează în conformitate cu un regulament, aprobat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (MDRC) în baza unui regulament-cadru, elaborat și aprobat de către Guvernul Republicii Moldova.

Acestea asigură programarea strategică a dezvoltării socioeconomice a regiunii și gestionează competent și eficient programele și proiectele finanțate din fondurile alocate pentru dezvoltarea regională.

Printre cele mai importante atribuții ale ADR-ului se numără cele care:

- efectuează analiza dezvoltării social-economice din regiunea de dezvoltare, elaborează strategii, planuri, programe și proiecte de dezvoltare regională;
 - coordonează, monitorizează și evaluează procesul de implementare a strategiilor, planurilor, programelor și proiectelor de dezvoltare regională;
 - atrag mijloace nebugetare pentru implementarea strategiilor, programelor și proiectelor de dezvoltare regională;
 - acordă suport informațional, metodologic și consultativ consiliului regional și autorităților administrației publice locale în vederea dezvoltării echilibrate și durabile a regiunii;
 - stimulează cooperarea societății civile în domeniul dezvoltării socioeconomice a regiunii;
- etc.

ADR-urile utilizează mijloacele FNDR în conformitate cu Legea cu privire la dezvoltarea regională, precum și alte surse de finanțare, pentru a-și efectua activitățile și a implementa strategiile și proiectele regionale. Agenția inițiază, stabilește și menține contacte și rețele utile, incluzând eventual proiecte de colaborare în scopul colaborării intraregionale, interregionale și internaționale – care sprijină dezvoltarea regională.

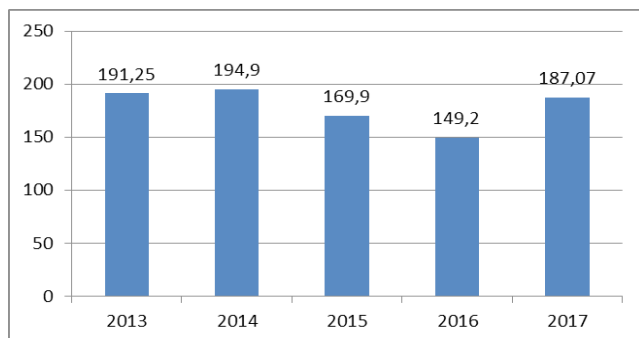


Figura 1. Alocarea mijloacelor financiare din FNDR pentru perioada 2013-2017, mln. MDL.
Sursa: Rapoartele anuale a MDRC și MADRM.

Alocările anuale din Fondul Național pentru dezvoltare regională sunt sursa principală de susținere a proiectelor de dezvoltare și întreținerea agențiilor de dezvoltare.

Utilizarea acestor mijloace financiare poate fi variată, pornind de la modul cel mai rațional până la pierderea irecuperabilă a acestora. Necesitățile populației servesc drept criteriu de decizie privind direcționarea sau repartizarea bugetelor.

În scopul implementării proiectelor finanțate din FNDR au fost repartizate și valorificate conform domeniilor prioritare bugetele prezentate mai jos.

Tabelul 1. Repartizarea mijloacelor financiare în vederea implementării proiectelor investiționale din FNDR, mln. MDL.

Domenii prioritare	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Pondere, %
Infrastructura drumurilor	99.92	121.79	101.30	74.50	51.54	449.05	52.10
Aprovizionarea cu apă și sanitație	40.15	17.20	21.00	25.60	73.42	177.37	20.58
Îmbunătățirea factorilor de mediu	19.13	2.40	2.95	0.50	26.18	51.16	5.94
Atractivitatea turistică	22.38	22.74	11.00	6.90	19.29	82.31	9.55
Susținerea businessului	2.92	24.43	25.66	32.30	16.64	101.95	11.83
Total	184.50	188.56	161.91	139.80	187.07	861.84	100.00

Sursa: Rapoartele anuale a MDRC și MADRM.

Peste 52% din resurse financiare sunt orientate spre infrastructura drumurilor, iar peste 20% spre aprovizionarea cu apă și sanitație. Cu toate acestea nu se poate vorbi despre o investiție durabilă ce asigură exploatarea și utilizarea acestora la standarde actuale.

Pentru evaluarea modului de utilizare se poate folosi drept indicator ce poate măsura productivitatea investiției ca raport dintre rezultatul obținut către investiția făcută. Rezultatul obținut poate fi exprimat prin PIB regional pe cap de locuitor în regiunea de dezvoltare, iar în cazul nostru am ales regiuni cu aproximativ aceeași densitate a populației.

Tabelul 2. Produsul intern brut regional pe cap locuitor, mii MDL pentru perioada 2013-2017.

Regiunea de dezvoltare	2013	2014	2015	2016¹	2017²
Nord	18.4	20.66	22.10	24.09	25.94
Centru	15.1	16.96	18.80	20.65	22.50
Sud	16.8	18.14	18.90	20.05	21.10

^{1,2} - estimativ

Sursa: BNS

Se poate observa ca cel mai bun rezultat pe cap de locuitor a fost obținut în regiunea nord, iar centrul și sudul sunt la același nivel. În continuare se pot calcula alocările efectuate pe cap de locuitor pentru fiecare regiune de dezvoltare.

Tabelul 3. Alocări mijloace financiare din FNDR, MDL/cap locuitor, pentru perioada 2013-2017

Regiunea de dezvoltare	2013	2014	2015	2016	2017
Nord	78.63	49.78	38.84	53.37	70.66
Centru	46.42	74.55	30.70	27.06	67.38
Sud	104.46	111.58	142.16	96.72	76.55

Sursa: elaborat de autor pe bază de rapoarte ADR Nord, Centru, Sud.

Cel mai mult au beneficiat din FNDR locuitorii regiunii de dezvoltare sud și nord. Dacă raportăm rezultatul efortului (PIB/cap locuitor) la efortul depus (lei FNDR/cap locuitor) obținem productivitatea în lei a unui leu investit.

Tabelul 4. Productivitatea capacităților locale, lei PIB regional pe un leu investit din FNDR.

Regiunea de dezvoltare	2013	2014	2015	2016	2017
Nord	234.02	415.05	569.00	451.33	367.06
Centru	325.32	227.51	612.40	763.36	333.98
Sud	160.83	162.57	132.95	207.27	275.59

Sursa: elaborat de autor.

Valoarea minimă și maximă determină amplitudinea variației productivității și deci consecvența utilizării capacităților prezente. Cea mai bună rată a utilizării capacităților se poate observa în regiunea centru, apoi nord și sud.

Concluzii: Pentru creșterea rezultatelor obținute la nivel regional este necesar de realizat extinderea regională a serviciilor prestate, creșterea eficienței, ameliorarea raportului preț-calitate a serviciilor;

Investițiile în infrastructura de drumuri ce consumă buget incontinuu necesită soluții ce duc în mod cert la reducerea investițiilor pe perioadă nelimitată (whole life), precum și a costului de întreținere a infrastructurii publice;

Perfecționarea capacităților manageriale ar duce la mărirea veniturilor și reducerea costurilor pentru conformare la posibilitățile financiare ale clienților, dar și o viabilitate financiară;

Promovarea principiilor economice liberale ca aplicare a regulilor de management comercial autonom, și condițiilor specifice, cum ar fi implicarea redusă a factorului politic și o mai mare flexibilitate, ar fortifica capacitățile de dezvoltare regională.

BIBLIOGRAFIE

1. Anuarul statistic al Republicii Moldova 2017., Chișinău: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, 2017, 486 p.
2. www.madrm.gov.md

GESTIONAREA ETICII ÎN DIFERITE SISTEME DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

Veronica BUTNARU,
doctorandă, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this paper the idea that certain approaches to ethics have better compatibility with certain public administration systems is explored. Inquiry starts with an overview of general approaches to ethics management. Then some country-cases are discussed to explore which approaches are actually used. Finally an answer to the question, if there is any regularity in the use of certain ethics management approaches in certain public administration systems is searched. Some ideas about compatibility of public administration systems with ethics management are sketched. That is an attempt to expand overwhelming dualistic continuum of ethics management.

Keywords: public administration, public service ethics, integrity, ethics management, values, rules.

Integrarea în Uniunea Europeană constituie un proces evolutiv (principiul progresiei în construcția UE). Aceasta înseamnă că o țară trebuie să demonstreze un grad suficient de progres pentru a se compara în mod satisfăcător cu nivelul de dezvoltare al statelor-membre. Nivelul de convergență din 1986 (când Portugalia și Spania au aderat la UE) s-a schimbat în 1995 (momentul aderării Austriei, Finlandei și Suediei) și va fi desigur diferit în viitor, pentru țările care sunt candidate. Aceasta înseamnă că nu este suficient ca țările candidate să atingă nivelul curent al administrației publice din statele-membre. Va fi necesar ca ele să atingă nivelul viitor al administrațiilor acestora. Cu alte cuvinte, o țară candidată trebuie să poată estima și atinge nivelul viitor al acestor administrații, pentru momentul în care va adera efectiv. Nu va fi suficient pentru o țară candidată să se compare cu cel mai puțin dezvoltat stat-membru, ci, dimpotrivă, va trebui să încerce să atingă nivelul celui mai avansat dintre acestea.

Implementarea aquis-ului comunitar într-un sector administrativ este desigur o problemă de capacitate și resurse în cadrul sectorului relevant, dar nu numai aceasta. Reușita și puterea de implementare sunt clar dependente de structurile și sistemele de guvernare orizontale, cum ar fi procedurile pentru activitățile administrative și mecanismele specifice care să aducă standardele funcționarilor publici la nivelul celor ale UE. Practicile și politicile generale de management creează cadrul necesar pentru angajamentul personalului în vederea respectării standardelor de etică, ce depășesc standardele de etică solicitate de la ceilalți angajați.

Statele-membre ale Uniunii Europene au recunoscut de mult timp faptul că standardele manageriale și performanțele managerilor publici sunt critice pentru succesul atât al performanțelor generale în administrația publică, cât și pentru reforma acesteia. A îmbunătăți performanțele administrației publice înseamnă identificarea unor standarde mai bune de eficiență și eficacitate în aplicarea legii. Aceasta solicită în general delegarea responsabilităților în favoarea managerilor publici, însoțită de mecanisme de control *ex ante* și *ex-post*.

Serviciul public este guvernat de principii stabilite atât de aranjamente constituționale, cât și de legea administrației publice. Din acest punct de vedere, se poate spune că acestea sunt valori legale. Nu înseamnă însă același lucru cu valorile etice, chiar dacă se pot confunda

ușor. Valorile etice sunt ghiduri de acțiune și provin dintr-o abordare de tip social. Valorile legale, odată încălcate, au consecințe legale stipulate de prevederile disciplinare ale serviciului public. Funcționarii publici sunt subiecții principiilor administrative stabilite prin lege.

Încă din anul 2000, Comitetul Miniștrilor și Consiliul Europei a adoptat recomandări cu privire la codurile de conduită pentru funcționarii publici, care au încurajat statele europene să introducă recomandări legate de: Declarația de interese în domeniile sensibile, incompatibilități, interese, activități politice sau publice, cadouri, reacția la ofertele necorespunzătoare, posibilitatea unor influențe din partea celorlalți, utilizarea neadecvată a avantajelor funcției, a informațiilor deținute de către autoritățile publice, resurse publice și oficiale, monitorizarea integrității, responsabilitate, părăsirea sectorului public, relațiile cu foștii funcționari publici. Între timp, multe țări au urmat aceste recomandări.

Primul cod de conduită modern pentru funcționarii publici a fost elaborat în 1924 în Statele Unite. Cercetătorii M. Huddleston, S. Sands și J. Dobel ai sistemelor administrației publice din Statele Unite au subliniat faptul că multe astfel de coduri de conduită au fost elaborate mai ales după marele scandal „Watergate”, sau alte asemenea evenimente, când încrederea societății civile în corpul funcționarilor publici era din ce în ce mai scăzută. Scandalul „Watergate” a impulsionat administrația să elaboreze astfel de coduri de etică, iar statisticile arată, în acest sens, că înainte de 1973 doar 4 state din SUA elaboraseră astfel de coduri de etică, în timp ce între 1973-1979, 19 state adoptaseră astfel de coduri.

În ultimii ani, numeroase state, precum Noua-Zeelandă, Australia, Italia, Cehia, Portugalia, au adoptat coduri de conduită pentru propriii funcționari publici. De asemenea, Comitetul de Miniștri din cadrul Consiliului Europei a adoptat un Cod de conduită pentru funcționarii publici, elaborat de Grupul Multidisciplinar privind corupția (GMC).

Există state europene, precum Danemarca, Suedia, Finlanda sau Olanda, care nu au adoptat astfel de coduri de conduită, însă, în conformitate cu analiza privind percepția societății asupra nivelului corupției din rândul funcționarilor publici, realizată de către Transparency International (Organizația Internațională privind Transparența), rezultă că aceste state sunt printre țările cu cea mai scăzută rată a corupției din cadrul corpului funcționarilor publici din lume.

Portugalia este una din țările în care etica serviciului public este exprimată într-un document de lege. Codul de proceduri administrative a fost instituit în 1991, cu adoptarea Legii nr. 442/91 din 15 noiembrie, care conține aproximativ două sute de articole. În ea, două tipuri de standarde speciale sunt relevante pentru etica serviciului public: în primul rând, principiile generale a activității administrative și, pe de altă parte, standardizarea modului de organizare a procedurilor. Principiile generale ale administrației (articolele 3-13) constituie un set larg de standarde juridice care definesc principiile fundamentale care ghidează acțiunile organelor de stat și angajații statului, rezumând cu filosofia generală a serviciului public. Zona acoperită nu este exclusiv una juridică; ca standarde de comportament fără sancțiuni corespunzătoare pentru nerespectare, ele sunt mai degrabă standarde de conduită decât cerințele legale din punct de vedere tehnic. În plus, ele sunt destul de asemănătoare cu hotărârile judecătorești din Codul de conduită al Serviciului Public, deoarece ideile sunt aceleași și numai forma este mai puțin juridică, luând un ton mai neoficial și utilizând un limbaj mai clar [7]. Alături de măsurile disciplinare se utilizează stimulente și persuasiuni diferite în Portugalia pentru a se asigura că sunt luate valori importante în contextul acțiunii cotidiene a serviciului public [2, p. 62].

În *Marea Britanie* nu există o instituție privind legea administrativă. Există o tradiție strictă privind normele de comportament și comportamentul oficialilor. Consiliul de standarde, alături de Comisia de Audit, și Agenția de Dezvoltare și alte instituții de verificare, investighează

greșelile. Codurile formează o parte din condițiile de angajare a tuturor persoanelor civile, funcționari și, prin urmare, sunt executorii ai legii la locul de muncă [1, p. 100]. Codul de conduită trebuie să includă șapte principii de viață publică stabilită de Comitetul Nolan. Consiliul de standarde cu alte organisme oficiale sunt implicate în aplicarea comportamentului etic. Codul referitor la Serviciul Public a fost emis la data de 6 iunie 2006. Acesta este parte a Codului de Management al Serviciilor Publice, un document mult mai elaborat în care se stabilește cadrul central pentru managementul serviciului public. În cazuri neclare, Clauza 16 stabilește atribuția funcționarilor publici de a solicita consultanță: „Dacă aveți o nelămurire, începeți prin a vorbi cu managerul ierarhic sau cu următoarea persoană din lanțul ierarhic. Dacă din anumite motive vi se pare dificil să faceți acest lucru, ar trebui să discutați despre aceste probleme cu ofițerii desemnați pe probleme de consiliere cu privire la prevederile Codului din cadrul departamentului dumneavoastră”.

Germania și Franța sunt exemple de țări care nu au documente etice speciale, ca și coduri generale, declarații etc. [1, p. 100]. În aceste țări, valorile serviciului public sunt predominant exprimate prin legi. În ceea ce privește Franța, „În sectorul public, regulile de comportamente derivă din lege, regulamente, circulare și, într-o anumită măsură, hotărâri judecătorești și profesionale, ghiduri de bune practici. Deși nu există codul de conduită sau etică pentru funcționarii publici...” [3]. Un funcționar public sau un angajat al sectorului public ar putea fi acuzat de o infracțiune, atunci când acceptă o funcție într-o companie care a fost controlată de acesta / aceasta în ultimii cinci ani. Se considera de asemenea un caz de infracțiune, dacă un demnitar public (inclusiv un demnitar ales) deține sau primește acțiuni într-o companie aflată în controlul său.

Estonia a fost primul stat dintre țările Baltice care a adoptat, în anul 1999, un Cod de conduită a funcționarilor publici. Acesta este foarte redus, cuprinzând doar 20 de articole. Primul articol subliniază ideea adoptării unui nou tip de management public, în sensul că funcționarul public trebuie să „servească” cetățeanul. Standardele enunțate în acest cod sunt foarte generale și nu sunt foarte relevante, în sensul că nu explică ce semnifică principiile precum onestitate, imparțialitate etc. De asemenea, responsabilitatea implementării unui astfel de cod și sancțiunile pentru încălcarea prevederilor acestuia nu sunt enunțate într-o manieră neechivocă.

În *Albania, România și Lituania* codurile oferă o listă detaliată a principiilor și aranjamentelor administrative și au fost redactate ca legi. O atenție deosebită este acordată codului estonian ca abatere de la soluțiile tipice. Dacă luăm Codul de etică al Serviciului Public din Estonia [8] ca declarație generală a valorilor de bază creează o discordanță. Formal este un supliment public Legea privind serviciile. Într-o astfel de formă, codul este unic în Europa [1, p. 100]. Pe de o parte, declarațiile în coduri exprimă mai degrabă valori decât reguli pentru conducere. Pe de altă parte, aceasta este anexa la directiva – lege. În consecință, există o mare confuzie, beneficiile de obicei asociate cu un cod de etică au căzut în umbră [10] și alegerea instrumentelor compatibile pentru etica promovării este complicată.

În toate aceste țări elementele de infrastructură etică există, dar sunt abordate diferit. Se pare că anumite practici de implementare etică depind de modul de exprimare a valorilor generale. Privind modernizarea serviciilor publice prin introducerea managementului public, există o diferență destul de clară în implementarea unor astfel de măsuri preventive și mecanisme de gestionare etică între țările europene care au ales un sistem de angajare predominant deschis pentru serviciul public și pentru cei care au optat pentru un sistem de carieră predominant, deoarece există inevitabil o legătură clară între sistemul etic al unei țări și abordarea acesteia față de managementul public.

Trebuie explicată aplicarea diferitor sisteme de etică. În cazul în care sistemul de etică se

bazează exclusiv pe valorile comune (exprimate fie în instrucțiuni de valoare, fie în coduri de etică), executarea și pedepsirea, măsurile sunt mai slabe. Cerințele etice sunt exprimate în reguli (coduri de conduită) aplicate prin diferite mecanisme. Dacă sunt exprimate îndatoririle și valorile de bază în legislație, ascultarea este executorie prin lege. Se poate baza pe reguli sau pe lege văzute ca două abordări diferite în reglementare. Prima se referă la abordarea „conformității” ce utilizează măsuri care nu se află sub incidența urmăririi penale. A doua se bazează pe „descurajare” și folosește sancțiuni penale în caz de nerespectare a legii [5]. Codurile și declarațiile de valoare dau un indiciu al procesului de examinare a aspectelor etice a guvernului.

Bazându-se pe informații empirice, ulterior sunt extinse și rezultatele. De obicei, sistemele și instrumentele de management al eticii sunt analizate în continuumul de respectare a integrității. Integritatea abordată se bazează pe valori aspiraționale pentru sectorul public uneori suplimentat cu un sistem descentralizat de coduri de conduită [2, p. 61]. Țările, unde structura etică prezintă astfel de caracteristici sunt: Finlanda și Danemarca. În aceste țări nu există un organism central de coordonare pentru etică, iar responsabilitatea comportamentului etic este lăsată în mâinile funcționarilor publici. Pe de altă parte, este abordată conformitatea managementului etic care se concentrează pe strictete – respectarea procedurilor administrative; normelor detaliate, care definesc ce și cum funcționarii publici ar trebui să facă [2, p. 61]. În această abordare nu există de obicei nicio diferență în ceea ce privește modul în care se aplică regulile exprimate, indiferent dacă acestea sunt încorporate în legi sau stabilite ca reguli sau coduri de conduită. Cu toate acestea, bazându-se pe analiza practicii diferitelor țări, incluzând atât reguli, cât și legi, această abordare nu pare destul de corectă.

În Europa nu există exemple clare de complexe și sisteme bazate pe reguli pe care le putem vedea în Statele Unite [6, p. 62], însă Portugalia și Marea Britanie poate fi considerată aproape de asta.

În prezent, se înregistrează schimbări continue în sfera eticii în serviciul public. Este foarte probabil ca informațiile existente de câțiva ani despre anumite părți a cadrului etic să nu mai fie exacte. Având o imagine de ansamblu a mai multor țări există o mișcare departe de sistemul bazat pe legi sau reguli condus către un sistem bazat pe valori.

Concluzie. Încercăm să găsim justă măsură între prea multe și prea puține subiecte etice, relevante atât pentru înțelegerea, cât și pentru acțiunea morală eficientă, într-o lume care se schimbă, entropic și antropocentric, atât de rapid și de imprevizibil nu numai pentru individ, dar și pentru mari comunități umane. În concluzie, se poate spune că filosofia de astăzi, mai mult poate decât în trecut, a dobândit un spor de luciditate asupra faptului că înțelegerea valorilor morale nu exclude, ci presupune poziții teoretice opuse, care se dovedesc că sunt complementare și în implicație reciprocă. La rândul ei, teoria nu exclude, ci presupune legătura cu viața, cu practica și realitățile sociale diverse și extrem de dinamice.

BIBLIOGRAFIE

1. Demmke, Ch. and Bossaert, D. (Responsible for the study). Survey „Ethics in the Public Services of the European Union Member States”. Collaboration Between the Irish and Dutch Presidencies, European Union / European Institute of Public Administration, 2004.
2. Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice. PUMA Occasional Papers, OECD, no. 14, 1996.
3. Evaluation Report on France. 2 December 2004. GRECO, 2004 [Accesat la 24.03.2018]. Disponibil: [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)5_France_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)5_France_EN.pdf)
4. Evaluation Report on Germany. 1 July 2005. GRECO, 2005 [Accesat:24.03.2018] Dispo-

nibil: [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)10_Germany_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)10_Germany_EN.pdf).

5. Hunt, M. Ethics and British Local Government: The Relevance of Compliance Strategies. Paper presented to the international conference 'Ethics and Integrity of Governance', Leuven, 2005 [Accesat la 20.03.2018] Disponibil:http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS1_pdf/Michael%20Hunt.pdf.

6. Lewis C.W., Gilman, S.C. The Ethics Challenge in Public Service. Jossey-Bass, 2005.

7. Moniz, V. The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. Portugal. [Accesat la 24.03.2018] Disponibil:http://www.oecd.org/data_oecd/30/20/2731886.htm.

8. Public Service Act and Public Service Code of Ethics. Estonia. 1999. [Accesat la 24.03.2018] Disponibil: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007216.pdf>

9. Rohr, J. A. Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values. Marcel Dekker Inc., 1989.

10. Saarniit, L. A. Public Service Code of Ethics Applied in a Transitional Settings. The Case of Estonia. Public Integrity, Vol 8, No 1, 2005, Winter, 49 – 63.

11. The Cambridge Dictionary of Philosophy, ed. R. Audi 1995, in article 'ethics'.

MANAGEMENTUL SUPRAVEGHERII DE STAT A SĂNĂTĂȚII PUBLICE PRIN PRISMA PROMOVĂRII MODULUI SĂNĂTOS DE VIAȚĂ ÎN MUN. CHIȘINĂU

Luminița SUVEICĂ,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The Public Health Surveillance Service is a system for performing control over the enforcement of the rules that regulate the provision of optimal conditions for the maximum realization of the health potential of each individual throughout his life through the organized effect of the society on all the conditions that he induces illness by all methods established by laws and international norms.

Keywords: *public health, management, surveillance, state, health promotion, health system, law no.10, financing, sanitary, national program, specialists.*

În ramura sănătății publice, datorită dezvoltării și implementării unui complex de măsuri de prevenire și profilaxie a maladiilor, a avut loc diminuarea esențială a maladiilor transmise sau dispariția completă a unora, impactul cărora pe timpuri conducea la o rată destul de înaltă a mortalității în rândul populației și, în special, în rândul copiilor. Conform raportului Organizației Mondiale a Sănătății, privind sănătatea în Europa, principalele cauze ale poverii bolilor în regiunea europeană sunt bolile netransmisibile [4 p.71]. De la declararea independenței, în Republica Moldova au fost inițiate transformări politice, economice și sociale radicale, înrăutățirea finanțării măsurilor de prevenție, îndeosebi, de educație pentru sănătate care, la rândul său, au contribuit la înrăutățirea sănătății în rândul cetățenilor. Organizația Mondială a Sănătății a definit sănătatea, în sensul său mai larg, în 1946, ca o stare de bunăstare fizică, mentală și socială completă și nu numai absența bolii sau a infirmității. Potrivit Organizației Mondiale a Sănătății, principalele determinante ale sănătății includ mediul social și economic, mediul fizic și caracteristicile și comportamentele individuale ale persoanei [17 p. 32].

Sănătatea publică este un concept a cărui semnificație a evoluat de-a lungul timpului de la preocuparea strictă asupra controlului bolilor infecțioase, sănătății mediului, ocrotirii sănătății grupelor defavorizate și educației pentru sănătate la o abordare comprehensivă a stării de sănătate a populației, ceea ce reprezintă sistemul de măsuri întreprinse de către autoritățile statului pentru prevenirea bolilor și contracararea epidemiilor.

Uniunea Europeană, prin tratatul de la Lisabona, a subliniat importanța politicii de sănătate publică, stipulând că „în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Comunității se asigură un nivel ridicat de protecție a sănătății umane”, astfel s-a aplicat cu succes o politică cuprinzătoare prin intermediul strategiei de sănătate. Sănătate pentru creștere economică și programul său de acțiuni pentru 2014-2020, precum și a unui corp de legislație secundară. Structura instituțională actuală de sprijin a punerii în aplicare include Direcția Generală Sănătate și siguranță alimentară a Comisiei și agențiile specializate, în special, Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor și Agenția Europeană pentru Medicamente [13].

Din 1944, Statele Unite ale Americii au structurat Serviciul de Sănătate Publică, fondat în 1798, ca divizie primară a Departamentului de sănătate, educație și bunăstare, care a devenit mai târziu Departamentul american de sănătate și servicii umane în 1979-1980 (când agențiile de educație au fost separate în propriul Departament al Educației din SUA). Serviciul de Sănătate Publică cuprinde toate diviziunile Agenției de Sănătate și Servicii Umane și Corpul comis. Asistentul Secretarului de Stat pentru Sănătate supraveghează Serviciul de Sănătate Publică al Statelor Unite.

În rezoluția Biroului Regional European al Organizației Mondiale a Sănătății privind guvernarea sistemelor de sănătate, statele-membre sunt încurajate să asigure accesul universal în promovarea sănătății și prevenirea bolilor, care garantează echitatea în sănătate, să promoveze colaborarea intersectorială în abordarea determinantelor sociale de sănătate. Rezoluția Organizației Mondiale a Sănătății privind sănătatea și strategiile de modificare comportamentală cere țărilor identificarea domeniilor cu un grad înalt de relevanță pentru sănătatea publică și utilizarea coordonată a politicilor și strategiilor adecvate (reglementare, instruire, motivare, consiliere, formarea capacităților) pentru realizarea obiectivelor de ameliorare a sănătății [3 p. 99]. Regulamentul Sanitar Internațional, aprobat de Adunarea Mondială a Sănătății, stabilește responsabilități de fortificare a capacității țărilor în prevenirea răspândirii la nivel național și internațional a riscurilor pentru sănătatea publică și pentru comerțul internațional, determinate de agenții biologici, chimici și radiologici [6].

Constituția Republicii Moldova, prin articolul 36, alin. (1) stabilește că dreptul la ocrotirea sănătății este garantat, iar prin articolul 37 alin. (1) – că fiecare om are dreptul la un mediu nepriemnic, din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive. Concomitent art. 47 alin. (1) stabilește că statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare. Dreptul fiecărei persoane la un nivel de trai, care să asigure sănătatea și bunăstarea sa și a familiei sale, incluzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, este garantat, de asemenea, de articolul 25 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948 26. [1 p.15].

Articolul 3 al Legii ocrotirii sănătății, nr. 411-XIII din 28 martie 1995, definește profilaxia în calitate de principiu fundamental în asigurarea sănătății populației și obligă autoritățile administrației publice, unitățile economice să ia măsuri sociale și medicale orientate spre profilaxia primară a maladiilor, în special, spre salubritatea mediului, spre crearea și menținerea unor condiții igienice favorabile de viață și de muncă, spre menținerea și ocrotirea sănătății populației, a unor categorii vulnerabile, precum sunt femeile, copiii și bătrânii, spre propagarea odihnei active și a culturii fizice în masă, spre alimentarea rațională și educația sanitară a populației prin [1 p.20]: analiza factorilor care determină diferența în longevitatea vieții femeilor și a bărbaților.

Un imbold important în dezvoltarea sistemului de sănătate, în scopul abordării sistemice a problemelor de sănătate și de integrare a eforturilor intersectoriale, ameliorării calității vieții și sănătății populației, promovării sănătății, prevenirii maladiilor și asigurării accesului la servicii de sănătate de o înaltă calitate pentru toți cetățenii țării îl constituie Politica Națională de Sănătate, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 886 din 6 august 2007.

Debutul reformelor, conform Strategiei Naționale de Sănătate Publică pentru a. 2014-2020, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1032 din 20 decembrie 2013, a pus începutul modernizării SNSP, în baza operațiunilor esențiale de sănătate publică. Aspectele activității domeniului sănătății publice sunt stipulate în Legea nr. 10 din 03.02.2009 „Privind

supravegherea de stat a sănătății publice”, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 67/183 din 03.04.2009 [1 p.21, 15].

Răspunderea pentru încălcarea legislației sanitare. Una dintre pârghiile cele mai eficiente de desfășurare a supravegherii de stat a sănătății publice este aplicarea constrângerii statale față de cei supravegheați care nu se conformează prevederilor legale. Încălcarea prevederilor legislației sanitare atrage răspunderea disciplinară, administrativ disciplinară, civilă, contravențională sau penală, conform legislației în vigoare [10].

La nivel național, în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 1340 din 4 decembrie 2001, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, reprezentată de diverse ministere și departamente, este responsabilă de prevenirea, planificarea pregătirii și acțiunile de management în situații excepționale, generate de calamități naturale, accidente de mari proporții, catastrofe, incendii, epidemii, epizootii etc.

Păstrarea sănătății populației, prevenția îmbolnăvirilor, micșorarea termenelor și perioadelor de pierdere a sănătății și ridicarea eficacității resurselor sistemului de ocrotire a sănătății se datorează managementului contemporan al Sănătății Publice, bazat pe rezultatele monitorizării condițiilor și factorilor ce o determină la nivel de individ, grup, populație [7].

Centrul de Sănătate Publică municipal din Chișinău este unul dintre cele mai importante și strategice centre teritoriale din Republica Moldova, subordonat Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, include în sine 14 secții operative și 4 laboratoare dotate cu utilaj și aparatură modern ce permite în mod operativ efectuarea supravegherii sănătății publice cu estimarea factorilor de risc, organizarea și efectuarea măsurilor de localizare și lichidare a focarelor de boli infecțioase în raza teritoriului deservit, alte subdiviziuni auxiliare [8].

Caracteristicile principale ale Profilului de sănătate al mun. Chișinău au permis evaluarea stării de sănătate a populației și factorilor determinanți. Acest lucru a fost posibil prin intermediul indicatorilor statistici de monitorizare a stării de sănătate, a bunăstării socioeconomice și a calității factorilor de mediu, în special, a indicatorilor de monitorizare și evaluare a Politicii Naționale de Sănătate a Republicii Moldova (2007 – 2021) și Sănătate 2020.

Analiza aspectelor demografice, pe parcursul ultimilor zece ani, evidențiază că mun. Chișinău a remarcat tendințe de creștere a populației, a speranței de viață, a angajării în câmpul muncii, creșterea nivelului pensiei și tendințe de scădere a mortalității și șomajului. Acest fapt dă dovadă de o dezvoltare comprehensivă și valoroasă a capitalei Republicii Moldova.

Referitor la starea de sănătate a populației din mun. Chișinău, cele mai răspândite maladii printre populația în vârstă, aptă de muncă, sunt bolile aparatului circulator, după care urmează tumorile. Un lucru îmbucurător este că mortalitatea prin tuberculoză prezintă o tendință de descreștere.

În scopul asigurării promovării sănătății și educației modului sănătos de viață, specialiștii Centrului de sănătate publică al mun. Chișinău au întreprins zilnic măsuri de prevenție, plasând pe pagina web a instituției informații relevante ce țin de sănătatea publică, factorii de risc a populației și comunicate de presă privind evenimentele importante la acest compartiment [1 p. 28]. Merită atenție mediul de trai și factorii de risc ai acestuia. Aerul atmosferic are o însemnătate vitală primordială pentru natură și sănătatea populației. În pofida acestui lucru, încă multe probe depășesc Concentrația maximal admisibilă. Constituie o problemă pentru mun. Chișinău poluarea solului cu ouă de helminți și evacuarea deșeurilor menajere. Este necesar de acordat atenție și accidentelor de muncă, din cauza că de multe ori nu sunt efectuate examenele medicale, sunt și condiții nocive și nefavorabile. Asigurarea accesului populației la serviciile medicale de calitate este o prioritate fundamentală, acest fapt fiind demonstrat și prin tendința de creștere continuă a cheltuielilor totale exucutate și efective

în sectorul sănătății. Pe parcursul perioadei analizate, se constată dificultăți în domeniul resurselor umane, precum: distribuirea teritorială neuniformă a angajaților medicali, prin insuficiența cadrelor medicale în mediul rural și surplusul lor în mediul urban, datorită salarizării joase - refuzul absolvenților instituțiilor de învățământ medical de a se angaja în câmpul muncii, calitatea scăzută a serviciilor, productivitatea și motivarea redusă a angajaților medicali, migrația cadrelor medicale etc. [11 p.45].

Eficientizarea și consolidarea sistemelor de supraveghere a sănătății populației este un scop esențial pentru a identifica problemele de sănătate și a furniza informații relevante, veridice și în timp util, pentru decizii și acțiuni în domeniul sănătății publice. Strategia pentru obținerea performanțelor în sistemul de sănătate publică este determinată de reușita exercitării celor patru funcții de bază: dirijarea, finanțarea, generarea de resurse și prestarea serviciilor. Dirijarea sistemului de sănătate publică va fi efectuată conform principiilor recunoscute pe plan internațional și european, bazate pe transparență, parteneriate multisectoriale și deschidere a sistemului sănătății publice pentru comunicare [11 p. 47].

Concluzii și recomandări: Serviciul de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice reprezintă un sistem unic cu subordonare pe verticală și este dirijat de medicul-șef sanitar de stat al Republicii Moldova. Scopul supravegherii de stat a sănătății publice constă în efectuarea controlului privind executarea normelor care reglementează asigurarea condițiilor optime pentru realizarea maximă a potențialului de sănătate al fiecărui individ pe parcursul întregii vieți prin efectul organizat al societății privind toate condițiile ce ar putea să-i inducă îmbolnăvirea. În mun. Chișinău, pe parcursul a zece ani s-au remarcat tendințe de creștere a populației, speranței de viață, angajării în câmpul muncii, creșterea nivelului pensiei și tendințe de scădere a mortalității și șomajului. Dar au fost identificate și anumite probleme ca exces în alimentație, problema managementului deșeurilor, poluarea solului cu ouă de helminți, creșterea poluării aerului din cauza creșterii numărului de unități de transport auto concentrat în mun. Chișinău și creșterea incidenței prin principalele cauze de deces printre persoanele apte de muncă (bolile cardiovasculare, maladiile oncologice ș. a). În scopul asigurării promovării sănătății și educației modului sănătos de viață, specialiștii Centrului de Sănătate Publică al mun. Chișinău au întreprins zilnic măsuri de prevenție. La moment, Serviciul de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice se află într-un proces de reformare. Conceptul reformei sistemului de supraveghere de stat a sănătății se impunea de mult timp, dat fiind că actualul sistem de sănătate publică se confruntă cu mai multe probleme. Astfel, Guvernul a decis crearea Agenției Naționale pentru Sănătate Publică, totuși Concepția de reformare a structurii Serviciului de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice este parte componentă a politicilor de dezvoltare a sistemului de sănătate publică, în care sunt concretizate scopurile și prioritățile de bază, elaborate în conformitate cu prevederile Legii nr. 10-XVI din 3 februarie 2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice ca evaluarea și planificarea acțiunilor de consolidare a capacităților și serviciilor de sănătate publică se realizează prin astfel de funcții ca supravegherea și evaluarea stării de sănătate și a bunăstării populației, conform standardelor internaționale, respectându-se necesitățile principale printre cetățenii Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Bilanțul activității Centrului municipal de Sănătate Publică, mun. Chișinău a. 2016, p. 1-30.
2. Care sunt imputernicirile medicului-sef sanitar de stat, www.parajurist.md accesat la 23.10.2017.

3. Chicu V. et al. Masters programmes în public health and social services: internațional vision and loyal implementation. Chisinau, 2013, p. 99 .

4. Chicu V. Problemele actuale ale serviciului sanitaro-epidemiologic de stat. În: Curierul Medical, 1997, nr. 6, p. 71.

5. Green A., Matthias A. How should governments view nongovernmental organizations? In: World Health Forum WHO, Geneva, 1996, vol. 7, nr. 1, p. 42-45.

6. Implementarea standardelor internaționale în sistemul de sănătate publică www.cnspl.md accesat la 12.11.2017.

7. Legea nr. 10 din 03.02.2009. Privind supravegherea de stat a sănătății publice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.67/183 din 03.04.2009, lex.justice.md accesat la 23.10.2017.

8. Legea nr.16 cu privire la conflictul de interese din 15.02.2008, Publicat: 30.05.2008 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 94-96 art, nr: 351 lex.justice.md accesat la 23.10.2017.

9. Lloyd P (1994) Management competencies in health for all/new public health settings, The Journal of Health Administration Education, 12: 187-188.

10. Politica Națională de Sănătate , 17.08.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130 art nr : 931 08.10.1998 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 92-93 art nr : 972 Abrogată prin Hotărârea de guvern 658 din 12.06.07, Monitorul Oficial al Republicii Moldova 82-85/15.06.07 art.676 <http://www.cnms.md> accesat la 25.10.2017.

11. Profilul Sănătății mun. Chișinău și factorii ce o determină, Lumina Suveica, Veronica Pascari s. a, p. 9-47.

12. Regulamentul Serviciului de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=334620>

13. Sănătate publică în Uniunea Europeană În: <http://eurlex.europa.eu> (vizitat pe 30.11.2017).

14. Strategia Națională de Sănătate publică pentru anii 2014-2020, secțiunea 3-6, p. 5-11.

15. Supravegherea de Stat a Sănătății publice. În: www.parajurist.md (vizitat pe 21.11.2017).

16. Supravegherea de stat a sănătății publice în CSI conform standardelor OMS <http://referat-referate.blogspot.com> (accesat noiembrie 2017).

17. WHO 2007, World Health Report 2007, Global Public Health Security in the 21st century p. 32.

PLANIFICAREA SPAȚIALĂ ÎN ȚĂRILE UNIUNII EUROPENE – O NOUĂ ABORDARE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Dinu MANOLE,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

Veronica BUTNARU,
doctorandă, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The European Union is promoting a policy of balanced and sustainable spatial development planning. Spatial planning ministers have recently adopted a spatial development perspective for the European Union territory, which is proposing a spatial vision for the entire Union territory. However, this vision and how it fits into a Republic of Moldova vision, is necessary, and often wished for, but if we want to go beyond a mere wish some prerequisites will have to be met. Finally, this whole process seems to point to progressive changes in territorial organisation.

Keywords: *spatial development, spatial development planning, territorial cohesion.*

Europa are nevoie de orașe și regiuni puternice și adecvate locuirii. Prin urmare, amenajarea teritoriului este vitală pentru viitorul Europei. În mod deosebit, urbanismul contribuie la conservarea resurselor comune: teren, aer și apă, care sunt supuse unei presiuni crescânde a dezvoltării. Dacă se dorește ca Europa să aibă o creștere economică durabilă și societăți drepte și echitabile, atunci este necesară o planificare spațială eficientă.

Politica de coeziune (PC) este una dintre cele mai importante în Uniunea Europeană, poate cea mai importantă după Politica Agricolă Comună (PAC). În prezent PC are o triplă dimensiune: economică, socială și teritorială. Politica de coeziune se realizează în principal prin politica de dezvoltare regională. Aceasta are drept obiectiv major reducerea disparităților între regiunile europene (regiuni de nivel NUTS II), dar și între statele-membre (mai ales, prin acțiunea Fondului de Coeziune – FC).

Coeziunea teritorială privește asigurarea dezvoltării armonioase a tuturor acestor locuri și garantarea faptului că cetățenii lor sunt capabili să beneficieze la maximum de caracteristicile inerente ale acestor teritorii [1]. Transformarea diversității teritoriale într-un avantaj. Astfel, ea reprezintă un mijloc de a transforma diversitatea într-o valoare care contribuie la o dezvoltare durabilă a întregii Uniuni Europene.

Coeziunea teritorială evidențiază necesitatea unei abordări integrate a tratării problemelor la o scară geografică adecvată, care poate necesita cooperarea autorităților locale, regionale și chiar naționale[1].

Dimensiunea spațială a coeziunii a fost susținută cu precădere în ultimii 10 ani, în special pe fondul procesului de extindere către est a UE. Documentul care fundamentează debutul unei politici teritoriale-spațiale la scara UE este cunoscut sub numele de ESDP (Perspectiva dezvoltării spațiale a Europei). Analizele și studiile teritoriale au fost sprijinite de programe

specifice în cadrul Inițiativei Comunitare (IC) Interreg prin subcomponenta de cooperare transnațională, respectiv programul ESPON.

Creșterea coeziunii teritoriale (CT) reprezintă un obiectiv consonant cu cel de subsidiaritate, urmărind să asigure o creștere a rolului autorităților locale. CT va fi asigurată prin creșterea accesibilității, crearea unui mediu curat, dar și prin creșterea în general a calității teritoriilor prin echipare, dar și prin dezvoltarea resursei umane (RU).

Dezvoltarea așezărilor /regiunilor /teritoriilor se realizează în prezent, în spațiul european, printr-o eficiență conjugare a proceselor de planificare spațială cu instrumentele dezvoltării regionale, ambele susținute prin demersuri specifice conceptului planificare strategică. Principalii termeni care mai trebuie definiți sunt *dezvoltare*, *planificare spațială* și *planificare strategică*.

Dezvoltarea este definită de Comisia Europeană drept „o conversie a formei terenului și proprietății sau a utilizării acestuia prin instrumente de planificare și presupune în general realizarea de noi construcții, sau modificarea celor existente, precum și operațiuni ingineresti ample. În acest sens planurile ca instrumente sunt mijloace de exprimare a unei politici de planificare a dezvoltării și includ pe lângă reprezentări grafice și documente scrise, măsuri fiscale și /sau de altă natură (ș. a)”, [6].

În același spirit sunt definite planificarea spațială (PSP) drept: *schimbarea distribuției activităților în spațiu și a legăturilor dintre ele prin conversia formelor de utilizare a terenurilor și proprietăților și planificarea strategică (PST) drept: pregătirea unui cadru strategic, identificarea modelelor generale de creștere pe baza evaluării comprehensive a tendințelor pe termen lung ale dezvoltării sociale, economice și spațiale* [5].

În Europa planificarea spațială are istorii și moduri de aplicare diferite de la țară la țară. Interesul comun pentru acest domeniu la nivel continental se manifestă pregnant odată cu dezvoltarea și consolidarea pieței unice europene și cu procesul de lărgire a Uniunii Europene după 1990. Totuși primele acțiuni concrete datează din deceniul al 7-lea, și se leagă de activitatea și conferințele anuale ale miniștrilor amenajării teritoriului (CEMAT) și care se remarcă prin câteva momente-cheie (a se vedea și capitolul 1.3.2), cum ar fi Torino – 1970, Torremolinos – 1983 și Hanovra – 2000.

Dacă la sfârșitul anilor '60 în Europa amenajarea teritoriului și planificarea spațială încep să fie o preocupare constantă a guvernelor din principalele țări europene, la sfârșitul anilor '90, în prag de secol XXI, miniștri amenajării teritoriului din țările-membre ale Consiliului Europei (în număr de peste 40) adoptă o declarație importantă și cu larg impact, pentru o dezvoltare durabilă a teritoriului european.

Elementul principal al planificării spațiale este teritoriul, definit ca un spațiu delimitat cu structura lui fizică, cu varietatea capitalului, potențialului, avantajele și în același timp cu handicapurile sale. Prin planificare spațială se are în vedere totalitatea acțiunilor instituțiilor specializate care vizează organizarea optimă a unui teritoriu prin prisma structurii sale fizice (utilizarea terenurilor, comunicații, utilități etc.).

Planificarea spațială în țările Uniunii Europene are în prezent o semnificație unanim acceptată: ansamblu de metode utilizate de sectorul public pentru a asigura o organizare rațională a teritoriului, protecția mediului și atingerea obiectivelor economice și sociale (în echilibru, conform principiilor dezvoltării durabile).

Caracteristicile generale ale planificării spațiale europene pot fi rezumate astfel [5] :

- existența unei legislații specifice;
- responsabilități la toate nivelurile administrative;
- competențe diferențiate;
- relații ierarhizate între nivelurile teritoriale;

- existența de planuri structurale /directoare și planuri obligatorii /reglementatoare;
- existența unei corespondențe a planurilor;
- procedură de actualizare ciclică a planurilor;
- participarea populației;
- planurile ca instrument și suport al politicilor specifice;
- integrarea economică, socială, ecologică și spațială.

Cu toate acestea există diferențe de accent, priorități și instrumente. Astfel, unele țări pun accentul pe planificarea economică (Franța), altele pe utilizarea eficientă a terenului (Olanda) sau pe sistemele de reglementare (Marea Britanie). În unele cazuri o importanță deosebită se acordă aspectelor de design urban /control al intervenției, siluetă urbană (Italia). În Danemarca are o abordare cuprinzătoare și integrat [5]:

- **planul național:** cuprinde directive generale, puteri specifice (intervenții), proiecte pilot (PP), anchete și informații, ghiduri informative etc.;

- **planuri regionale** (14 provincii /comitate): cuprind orientări pentru 12 ani (revizuit la 4 ani) în ceea ce privește: dezvoltarea urbană, mediul rural, protecția cadrului natural, infrastructuri majore;

- **planuri municipale** (275) – au caracter predominant director, prevederi cadru obligatorii (zone urbane, zone turistice etc.), sunt revizuite la 4 ani, împreună cu planuri sectoriale și financiare – bază pentru planurile de acțiune, fundamentează politicile municipale;

- **planuri locale:** reglementează utilizări de terenuri, regimul construcțiilor și caracteristici arhitecturale; obligatorii pentru anumite categorii de proiecte (consultarea publicului este obligatorie).

Sistemul de planificare spațială depinde foarte mult și de sistemele de guvernare. În Uniunea Europeană întâlnim 3 forme principale de astfel de sisteme [3]:

- *unitare* (putere la nivel central cu delegări de responsabilități: Franța, Olanda);
- *regionale* (putere partajată între centru și regiuni conform constituției: Italia, Spania);
- *federale* (putere partajată între centru și regiuni cu autonomie în anumite domenii și abilitare normativă: Austria, Belgia, Germania, Marea Britanie - parțial).

Ca urmare și legislația în domeniu poate fi diferită, existând state europene cu o lege unică privind planificarea spațială sau cu legi federale și legi regionale (Austria, Germania, Spania). În Belgia există o autonomie totală în ceea ce privește reglementarea dezvoltării spațiale (nu există o lege federală).

Trebuie subliniat că în prezent toate statele-membre ale UE și majoritatea celorlalte state europene au sisteme instituționalizate de planificare spațială și care abordează toate nivelurile teritoriale, beneficiind de un cadru reglementar și procedural specific. Există diferențe, dar și numeroase asemănări între aceste sisteme.

Acțiunile de amenajare a teritoriului care se desfășoară sau ar trebui să se desfășoare în Republica Moldova au ca scop armonizarea politicilor economice, tehnologice, sociale și culturale ale societății la nivel teritorial. Cadrul de reglementare al acestui proces implică reguli și legi care contribuie la salvagardarea patrimoniului natural și cultural al Republicii Moldova, toate prin prisma conceptului de dezvoltare durabilă [4].

Unul din aspectele importante scos în evidență, urmare a evaluării gradului de corelare a politicilor de dezvoltare la nivel de teritoriu, atestă în Republica Moldova prezența necoordonării între aceste politici și planificarea spațială [4]. Necesitatea corelării acestor două elemente rezultă din faptul că procesul general de dezvoltare are nevoie de a integra metodele de planificare cu elementele teritoriale.

Aplicarea planificării spațiale presupune organizarea fizică a spațiului conform unei

concepții directe, pentru a oferi locuitorilor acestui spațiu a unui cadru și o calitate a vieții care să le asigure dezvoltarea personalității sale.

Deducem astfel că planificarea spațială este un proces de organizare și remodelare complex și continuu a structurilor teritoriale și a localităților, în scopul asigurării unui cadru optim necesar desfășurării activităților umane și ridicării permanente standardului de viață.

Rolul planificării spațiale în asigurarea unei dezvoltări echilibrate în regiunile de dezvoltare ale Republicii Moldova este unul crucial, întrucât ar asigura coordonarea activităților în ceea ce privește atât direcționarea și amplasarea proiectelor investiționale, dar și a elementelor de infrastructură prin folosirea rațională a potențialului teritorial și sporirea coeziunii economice, sociale, teritoriale, precum și competitivitatea economică a teritoriului.

BIBLIOGRAFIE

1. Cartea verde privind coeziunea teritorială, Bruxelles, 6.10.2008, [Accesat la: 24.03.2018]. Disponibil: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_ro.pdf
2. Constantin D. L., Economie regională – sinteze. București: Editura Oscar Print, 2001.
3. Guiding Principles for Sustainable Spatial Development, Hanover 2000 European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT), [Accesat la: 24.03.2018]. Disponibil: http://www.mdrap.ro/_documente/dezvoltare_teritoriala/documente_strategice/Sustainable%20Spatial%20Development.pdf
4. Legea nr. 239 din 13.10.2016 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.02.2017 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 30-39.
5. Pascariu G., Analiză regională și urbană (instrumente ale dezvoltării regionale și spațiale), [Accesat la: 29.03.2018]. Disponibil: http://www.cse.uaic.ro/_fisiere/Documentare/Suporturi_curs/III_Analiza_regionala_%20si_urbana.pdf (data accesării 29.03.2018).
6. Rădulescu, M., (coord.), Metodologie cadru privind elaborarea documentelor de planificare strategică teritorială potrivit practicilor europene în domeniu, UAUIM, CICADIT, 2009.

SPECIFICUL DEZVOLTĂRII PROFESIONALE A PERSONALULUI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

Ala GRECU,
masterandă,
vicedirector nursing,
IMSP Institutul Oncologic

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The professional development of human resources in public administration presupposes the activity of deepening and updating knowledge, developing skills and shaping the human resources content, necessary for the efficient accomplishment of the objectives related to the professional activity.

This article describes the professional development of the personal in the public administration of the Republic of Moldova.

Keywords: professional development, professional training, public administration, human resources.

Dezvoltarea profesională a personalului angajat în autoritățile administrației publice constituie o problemă prioritară, dat fiind faptul că ei intră în contact direct cu publicul. De aceea de felul în care ei cunosc, înțeleg și își onorează atribuțiile depinde, în mare măsură, imaginea instituției în care ei sunt angajați, atitudinea populației față de modul în care sunt administrate și soluționate problemele societății [2, p. 146].

Dezvoltarea profesională a resurselor umane din administrația publică presupune activitatea de aprofundare și de actualizare a cunoștințelor, de dezvoltare a aptitudinilor și de modelare a conținuturilor resurselor umane, necesare pentru realizarea eficientă a obiectivelor ce țin de activitatea profesională [1, p. 56].

Obiectivele unui proces de pregătire a personalului pot fi grupate în 5 mari categorii în funcție de scopul urmărit:

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.

2. *Schimbarea atitudinii.* Cursurile vizează modificarea 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 lucru. Ex: curs pentru personalul din compartimentul financiar pentru elaborarea analizei „cash flow.”

4. *Relații interpersonale.* Aceste cursuri sunt organizate în domeniul comportamentului organizațional pe tematici, cum ar fi: tehnici de motivare a personalului, tehnici de negocieri.

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 dobândirea calității de expert contabil [3, p. 62].

Procesul de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici va avea succes în cazul în care va fi organizat și desfășurat conform următoarelor principii [4, p. 78]:

- *respectarea dreptului funcționarului public la dezvoltarea profesională.* Fiecărui funcționar public trebuie să i se asigure posibilități egale de instruire, în țară și peste hotare, fără niciun fel de discriminare pe motive de sex, vârstă, naționalitate, opțiune politică etc.;

- *obligativitate a perfecționării profesionale.* Fiecare funcționar public trebuie să fie conștient de necesitatea actualizării cunoștințelor și competențelor proprii, menținerii prin instruire profesională continuă a experienței și calificării sale la nivelul necesar pentru realizarea eficientă a atribuțiilor de serviciu;

- *orientare spre necesitățile de instruire.* Programele de instruire trebuie să fie orientate, în mod obligatoriu, spre satisfacerea necesităților de dezvoltare individuale (la nivel de funcționar public), de grup (la nivel de subdiviziune structurală) și celor organizaționale (la nivel de autoritate publică);

- *descentralizare a procesului de dezvoltare profesională continuă.* Autoritățile publice sunt responsabile pentru planificarea activităților de dezvoltare profesională, achiziționarea serviciilor de instruire, monitorizarea și evaluarea instruirii funcționarilor publici și altor categorii de personal;

- *liberalizare a serviciilor de instruire.* Activitățile de dezvoltare profesională continuă se organizează în condițiile liberei cereri și oferte; fiecărui prestator servicii de instruire i se asigură acces liber și posibilități egale de participare la procedura de achiziție a serviciilor de instruire;

- *perfecționarea profesională, ca parte integrantă a procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, trebuie să aibă un caracter continuu, asigurat prin activități de instruire planificate și sistematice.*

Pregătirea și dezvoltarea profesională sunt activități ce au ca scop îmbunătățirea competențelor deținute de o resursă umană la un moment dat.

În Republica Moldova sistemul de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică din Republica Moldova este reglementat de următoarele acte normative principale:

Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, secțiunea a 3-a, articolul 37-38, (Monitorul Oficial al Republicii Moldova 2008 nr. 230- 232, art. 840) cu modificările și completările ulterioare, deseori numită legea serviciului public;

Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, anexa 10 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova 2009, 55-56, art. 249) cu modificările și completările ulterioare.

Hotărârea Guvernului nr. 49 din 16.01.2018 *Cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în anul 2018* de către Academia de Administrare Publică.

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 225 din 26.03.2014 privind asigurarea funcționării Academiei de Administrare Publică [8, p.146-147].

Cadrul juridic sus-menționat stipulează dreptul și obligația fiecărui funcționar public la îmbunătățirea continuă a abilităților și cunoștințelor și, așadar, la accesul la formarea profesională. În același timp, acesta mai prevede ca fiecare autoritate publică să asigure un proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici. În acest cadru general, autoritățile publice au un grad rezonabil de libertate.

Academia de Administrare Publică realizează activități de instruire în scopul aprofundării și actualizării cunoștințelor, dezvoltării aptitudinilor și modelării aptitudinilor/comportamentelor necesare pentru realizarea eficientă a atribuțiilor funcției publice exercitate.

Scopul programelor de formare și perfecționare profesională este acela de a:

- îmbunătățirea performanței individuale, de echipă sau organizațională din punct de vedere a rezultatelor, calității și productivității generale;
- atragerea de personal, punându-le la dispoziție oportunități de studiu și de avansare, prin sporirea nivelului de competență și îmbunătățirea aptitudinilor;
- creșterea devotamentului funcționarilor publici prin încurajarea acestora de a se identifica cu misiunea și obiectivele instituției publice;
- ajutor acordat pentru a se adapta schimbărilor cauzate de procesul de reformă a sistemului administrației publice, prin creșterea nivelului de înțelegere a motivelor de schimbare și prin punerea la dispoziția funcționarilor publici a cunoștințelor și aptitudinilor de care are nevoie pentru a se adapta la noile situații.

La fel dezvoltarea profesională este un factor care determină motivația angajaților. De cele mai multe ori motivația este considerată ca ceva anterior realizării unei sarcini, o stare care îți dă impulsul să inițiezi sau să menții o activitate.

Un sistem eficient de dezvoltare profesională se focalizează pe succesul fiecărui angajat. Îi oferă suficient sprijin astfel, încât acesta să știe ce așteaptă organizația de la el în termeni de performanță. Oferă suficientă flexibilitate astfel, încât abilitățile și potențialul angajatului sunt valorificate. În același timp oferă suficient control, încât angajatul să înțeleagă scopurile organizației, ce încearcă aceasta să realizeze și cum munca lui contribuie la aceste scopuri.

În concluzie putem menționa că dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică reprezintă unul dintre obiectivele strategice ale reformei administrative din țara noastră, deoarece este necesară o schimbare a relației cetățean – administrație, cât și datorită tendinței de a fi un stat democratic și un viitor membru al Uniunii Europene. Responsabilitățile identificării necesităților de pregătire profesională a funcționarilor publici revin structurilor de conducere, cât și funcționarilor publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Cojocaru, S. *Strategia managementului resurselor umane în administrația publică*. Teza de doctor. Chișinău, 2006, p. 56.
2. Cojocaru, S. Tofan, T. Butnaru, V. Frunze, O. Șaptefrați, T. Țepordei, A. *Managementul Resurselor Umane în administrația publică din Republica Moldova*. Chișinău, 2014, p.142-146.
3. Cole, G. A., *Personnel Management Theory and Practice*, London: DP Publications, 1993, p. 62.
4. Nicolescu, O. Verboncu, I. *Resurse umane. Management și gestiune*. București, 2005, p. 78.

IMPORTANȚA REGULILOR DE BUNĂ PRACTICĂ ÎN DEZVOLTAREA SISTEMULUI FARMACEUTIC DIN REPUBLICA MOLDOVA

Gabriela JELEZNÎI,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

Veronica BUTNARU,
doctorand, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Pharmacy in Moldova is undergoing a period of transition. The professional practice is adjusting to a market-oriented economy from the previous Soviet system. The pharmaceutical sector has been liberalised giving rise to a significant increase in the number of community pharmacists. This has led to some adverse effects on the profession of pharmacy with pharmacists having considerable difficulties fulfilling their professional aspirations and possibly losing confidence in further developing their professional role. Good pharmacy practice (GPP) is the heart of pharmacy profession; indeed it is the very essence of the profession. GPP is the practice of pharmacy that responds to the needs of the people who use the pharmacist's services to provide optimal, evidence-based care. To support this practice it is essential that there be an established national framework of quality standards and guidelines.

Keywords: pharmaceutical sector, good pharmacy practice, quality, standards.

Promovarea sănătății este procesul care oferă individului și colectivităților posibilitatea de a-și crește controlul asupra determinantilor sănătății și, prin aceasta, de a-și îmbunătăți starea de sănătate. Reprezintă un concept unificator pentru cei care recunosc nevoia fundamentală de schimbare atât a stilului de viață, cât și a condițiilor de trai. Promovarea sănătății reprezintă o strategie de mediere între individ și mediu, combinând alegerea personală cu responsabilitatea socială și având drept scop asigurarea în viitor a unei mai bune stări de sănătate.

Impactul social al medicamentelor este semnificativ pentru sănătatea populației, deoarece aceste produse sunt necesare, în mod prioritar, reprezentanților păturilor social-vulnerabile, inclusiv copiilor, persoanelor cu anumite dizabilități, persoanelor în etate.

Politicile naționale de sănătate din majoritatea țărilor lumii mizează pe contribuția industriilor farmaceutice naționale la asigurarea sistemelor proprii de sănătate cu medicamente eficiente, inofensive și accesibile în condiții de calitate. Pe aceeași contribuție din partea producătorilor autohtoni de medicamente contează și sistemul de sănătate al Republicii Moldova.

Conform Cartei Farmaciei Europene, protejarea sănătății publice impune repartizarea farmaciilor cu circuit deschis în baza criteriilor geografice și demografice [4].

Cerințele prevăzute în Carta Farmaciei Europene, publicată în anul 1989, și care reprezintă un document-model atât pentru țările-membre ale Uniunii Europene (UE), cât și pentru țările candidate care pledează pentru modelul etic de funcționare a farmaciei cu circuit deschis,

atenționează că farmacistul este singurul specialist în cunoașterea domeniului medicamentului, fiind antrenat de la producerea până la eliberarea medicamentului către consumator. Aceste obligațiuni, cât și strategia de dezvoltare a sistemului de sănătate, necesită punerea în aplicare a Regulilor de bune practici în domeniul medicamentului: la nivel de laborator, clinică, fabricație, distribuție și farmacie, în scopul protejării sănătății publice și promovării utilizării raționale a medicamentelor.

Organizația Mondială a Sănătății atenționează în rapoartele sale privind realizarea eronată a reformelor farmaceutice prin preluarea modelelor altor țări (cu economii avansate), fără a ține cont de anumite particularități locale de dezvoltare, inclusiv în domeniul medicamentului și asistenței farmaceutice. Pentru ca procesul reformelor să fie rezultativ, este necesar să se delimiteze prioritățile reformei, fiind prezentate în ordine descrescândă din punct de vedere al importanței. Totodată, este important ca modificările ce se efectuează în sistemul farmaceutic să fie corelate cu reforma sistemului de sănătate per ansamblu.

În cazul Republicii Moldova prioritățile reformei farmaceutice au fost determinate de specialiști de înaltă calificare profesională, care le-au identificat ca fiind următoarele:

- perfecționarea legislației farmaceutice;
- reglementarea prețurilor pentru medicamente;
- perfecționarea mecanismului de licențiere a activității farmaceutice;
- rambursarea consumului de medicamente;
- crearea/ dezvoltarea industriei farmaceutice autohtone;
- asigurarea securității farmaceutice a țării. Menționăm că direcțiile prioritare evidențiate de specialiștii din Republica Moldova au corespuns cu constatările și recomandările experților OMS.

Astfel, ca urmare a implementării mai multor acțiuni la nivel de politică națională în domeniul medicamentului și a asistenței farmaceutice, piața farmaceutică ce include totalitatea întreprinderilor farmaceutice, cadrelor farmaceutice și consumatorilor de produse medicamentoase, a fost obiectul unor transformări esențiale.

Actualmente în Republica Moldova se evidențiază și următoarele bariere farmaceutice:

- abateri de la principiile și normele caracteristice farmaciei etice;
- accesul scăzut la medicamente și alte produse medicale;
- insuficiența profesioniștilor de înaltă calitate în probleme de îngrijire farmaceutică;
- costuri necorespunzătoare calității prestațiilor farmaceutice;
- standarde de educație profesională necorespunzătoare cerințelor practicii farmaceutice contemporane.

Înlăturarea acestor bariere reprezintă sarcini primordiale în procesul de implementare a *Regulilor de bună practică farmaceutică*.

Una din condițiile fundamentale de implementare a serviciilor farmaceutice contemporane este instruirea cadrelor de farmaciști, capabili să aplice normele Regulilor de bună practică farmaceutică în activitatea de asistență cu medicamente, precum și a specialiștilor care vor activa în conformitate cu Regulile de bună practică, ce vor fi implementate la întreprinderile de producție farmaceutică [5].

Bună practică de farmacie (GPP) este acea practică, care răspunde nevoilor persoanei ce utilizează serviciile prestate de farmaciști cu aplicarea unei îngrijiri optime bazate pe dovezi. Regulile GPP cuprind proceduri-standard de operare, care reprezintă un ansamblu de activități și cerințe, ce garantează că serviciile prestate de farmaciști sunt de calitate conformă, eficientă și orientate spre obținerea beneficiilor pentru sănătatea pacienților.

Regulile de bună practică farmaceutică au ca temei conceptul de îngrijire farmaceutică acordată de către farmaciști și laboranți-farmaciști. Conform acestor reguli, relațiile farmaciș

tilor cu alți specialiști din domeniul sistemului de sănătate, îndeosebi cu medicii, trebuie să se bazeze pe spiritul parteneriatului profesional și încrederii reciproce. Un rol important în regulile GPP se atribuie asigurării informaționale a farmaciștilor ce activează în farmacii. Ei trebuie să dispună de acces la informație amplă, obiectivă, deplină și actuală despre medicamente.

Regulile de bună practică farmaceutică conțin recomandări aplicabile în unitățile farmaceutice, destinate a garanta că serviciile furnizate de personalul farmaceutic sunt corespunzătoare, eficiente și orientate către pacienți.

Regulile de bună practică farmaceutică cuprind proceduri standard de operare care sunt un ansamblu de activități de planificare, coordonare, organizare, control, folosite drept instrumente, pentru a garanta că serviciile furnizate de farmaciști sunt corespunzătoare, eficiente și orientate către pacienți. Responsabilitatea privind garantarea serviciilor farmaceutice o au toți farmaciștii care și-au declarat actul farmaceutic în farmacia comunitară, iar farmacistul-șef este cel care elaborează, informează, implementează și urmărește aplicarea regulilor.

Industria farmaceutică din Uniunea Europeană menține standarde ridicate de asigurare a calității în dezvoltarea farmaceutică, fabricația și controlul medicamentelor. Sistemul de autorizare pentru comercializare face posibilă evaluarea de către autoritatea competentă a tuturor produselor medicinale veterinare, pentru a dovedi conformitatea cu cerințele legislative actuale privind calitatea, siguranța și eficacitatea.

Regulile de bună practică farmaceutică se aplică în principal următoarelor domenii [5]:

- reguli de bună practică privind informarea pacientului;
- reguli de bună practică privind organizarea spațiului și dotarea farmaciei;
- reguli de bună practică privind farmacistul și personalul farmaciei;
- reguli de bună practică privind eliberarea medicamentelor pe baza prescripției medicale, a celorlalte medicamente și produse de sănătate;
- reguli de bună practică privind încurajarea utilizării raționale a medicamentelor;
- reguli de bună practică privind prepararea medicamentelor în farmacie.

Implementarea și respectarea prevederilor Regulilor de bună practică farmaceutică se bazează pe următoarele 5 principii [1]:

1. principiul asigurării calității actului farmaceutic garantează calitatea serviciilor furnizate de către farmacist consumatorului de medicamente;

2. principiul standardizării. Acest principiu orientează spre stabilirea cerințelor minime, respectarea căror permite să fie realizată cu succes misiunea farmaciei și să fie apreciat gradul de implementare a regulilor GPP;

3. principiul farmaciei etice este cel promovat de Carta Farmaciei Europene, care prevede rolul prioritar al farmacistului în domeniul medicamentului, dar și rolul deosebit în protecția sănătății publice, organizarea corectă a procesului de distribuție a medicamentelor, excluderea intereselor mercantile, care diminuează posibilitatea realizării misiunii de bază a farmaciei;

4. principiul implicării majore a Asociației Farmaciștilor în procesul de implementare a regulilor GPP;

5. principiul responsabilității este un principiu general pentru practicarea oricărei profesii, dar mai cum seamă – a celei ce ține de sănătate.

Luând în calcul că în Republica Moldova au fost elaborate și parțial implementate Regulile de bună practică clinică (GCP), fabricație (GMP) și distribuție (GDP), urmează să fie elaborate și implementate Regulile de bună practică de laborator (GLP) și Regulile de bună practică farmaceutică (GPP) în baza Regulilor întocmite de Grupul Farmaceutic al Comisiei Europene (1996) și Ghidurilor OMS (1996) privind regulile de Bună practică farmaceutică în farmacia comunitară și de spital, în buna asigurare a securității farmaceutice. Republica Moldova are obligația de a dezvolta legislația națională și, respectiv, de a propune un cadru normativ ce ar

garanta respectarea standardelor europene pentru calitatea, eficacitatea și siguranța produselor medicamentoase la toate etapele de la fabricație, până la consumator.

Respectarea Regulilor de bună practică farmaceutică reprezintă un mijloc de a îndeplini obligația profesională și morală a farmaciștilor practicieni de a se asigura că serviciile pe care le furnizează fiecărui pacient sunt de calitate adecvată.

Concluzii. Piața farmaceutică din Republica Moldova este în continuă dezvoltare și oferă atât profesioniștilor din domeniul sănătății, cât și consumatorilor, o varietate tot mai mare de medicamente.

Regulile de bună practică farmaceutică cuprind proceduri standard de operare care sunt un ansamblu de activități de planificare, coordonare, organizare, control, folosite drept instrumente, pentru a garanta că serviciile furnizate de farmaciști sunt corespunzătoare, eficiente și orientate către pacienți.

Responsabilitatea privind garantarea serviciilor farmaceutice o au toți farmaciștii care și-au declarat actul farmaceutic în farmacia comunitară, iar farmacistul-șef este cel care elaborează, informează, implementează și urmărește aplicarea regulilor.

În contextul implementării Regulilor, instituțiile de învățământ farmaceutic, trebuie să întreprindă măsuri în vederea asigurării corespunderii studiilor farmaceutice, atât universitare, cât și postuniversitare, cu rolul pe care farmacistul trebuie să-l îndeplinească în farmacie. Aceasta subînțelege că în limitele științelor farmaceutice de bază trebuie adecvat evidențiate aspectele privind acțiunea și utilizarea medicamentelor. La începutul studiilor este necesar de prevăzut introducerea argumentată în compartimentele respective a științelor sociale și de comportament, iar toate etapele de instruire o atenție deosebită trebuie acordată dezvoltării și perfecționării deprinderilor de comunicare.

Farmaciștii, ca și ceilalți profesioniști din sănătate, trebuie să facă eforturi continue pentru a-i convinge pe pacienți cât este de important să citească informațiile despre medicamentul pe care îl vor lua și pentru a-i încuraja să pună toate întrebările utile în legătură cu acesta.

Pe parcursul perioadei de implementare a regulilor GPP, prioritățile și riscurile se vor modifica, concretiza, diversifica. Cert însă este faptul că implementarea regulilor GPP va solda cu schimbări radicale a locului și rolului farmaciei și a farmacistului atât în sistemul de sănătate, cât și în întreaga societate.

BIBLIOGRAFIE

1. Ghid privind buna practică farmaceutică. În *Practica Farmaceutică*, 2015, Vol. 8, nr. 2 (26), pp. 90-99, ISSN: 2066-5563.
2. Legea cu privire la activitatea farmaceutică nr. 1456 din 25.05.1993, În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 59-61 din 15.04.2005.
3. Legea cu privire la medicamente nr. 1409 din 17.12.1997, În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 52-53 din 11.06.1998.
4. Notă analitică. Proiectul legii cu privire la medicamente. Lacune și riscuri în asistența farmaceutică și domeniul medicamentului. [cit 31 martie 2018]. Disponibil: http://www.vii-torul.org/files/Nota_Lege_Medicament_2017.pdf
5. Reguli de bună practică de farmacie. [Cit 31 martie 2018]. Disponibil: http://library.usmf.md/old/downloads/ebooks/Safta_Farmacie_sociala_2011/05_Capitolul_IV_-_GPP.pdf.

PÂRGHII ÎN MANAGEMENTUL DEZVOLTĂRII SUSTENABILE

Alexandru GRIBINCEA,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Sustainable development is a process of socio-economic changes whose purpose is use of natural resources, the management of the investment vector, the orientation of scientific research, the development of personalities and institutional changes correlate with one another, strengthen the potential of satisfying the needs and aspirations of humanity. In many ways, it is about ensuring the quality of people's life. For the whole of humanity, this opportunity involves a partial and deliberate action, which supports the transfer of financial resources from rich regions to the poor, with an extensive exchange of knowledge and environmental information. Sustainable development issues remain for a long time in the business-community center, remaining relevant. Many areas are still poorly described, and in some respects, information is missing. The response to this concern was the creation of international non-governmental scientific organizations for the global study of Earth processes, such as the International Federation of Advanced Research Institutes, the Club of Rome, the International Institute of Systems Analysis, the Institute of System Studies, etc.

Keywords: management, long-term management, regional policy, environmental policy, sustainable development.

Sunt cunoscute multiple pârghii pentru implementarea politicilor regionale, care sunt utilizate cu succes în diverse țări, perioade și intensitate ale dezvoltării lor economice. În opinia noastră, unul dintre instrumentele strategiei de stat de dezvoltare regională și politică regională ar trebui să fie zonarea socioeconomică rațională, care să servească drept bază pentru divizarea administrativă și teritorială și un instrument de politică regională. Discrepanța dintre diviziunea administrativă și teritorială a limitelor obiective ale regiunilor socioeconomice în imperfecțiunea relațiilor federale conduce la conflicte economice, politice, interetnice și șocuri de stat. Această discrepanță nu este un obstacol insurmontabil în implementarea politicii regionale și poate fi depășită cu ușurință fără o schimbare directă a diviziunii administrativ-teritoriale prin intermediul a trei mecanisme de bază pentru implementarea politicii regionale: sprijin selectiv pentru dezvoltarea regională, abordare programată pentru implementarea obiectivelor politicii regionale și federalismului fiscal.

Cercetare și analiză. „Economia” și „ecologia” se traduc din latină și greacă în mod egal „știința casei”. Dar, în primul caz aceasta este știința gospodăriei, în cea de-a doua știința despre păstrarea și salvarea casei. Cunoaștem că omul a provenit de la maimuță grație muncii. Dezvoltarea civilizației umane este dezvoltarea industriei, sofisticarea instrumentelor de muncă. Din aceste motive, economia și ecologia sunt strâns legate între ele. Creșterea producției este o lege obiectivă a dezvoltării omenirii. Evoluția industriei răspunde nevoilor societății, care crește în mod constant, concomitent apărând doleanțe noi. În plus, numărul populației crește la scară exponențială (fig.1).

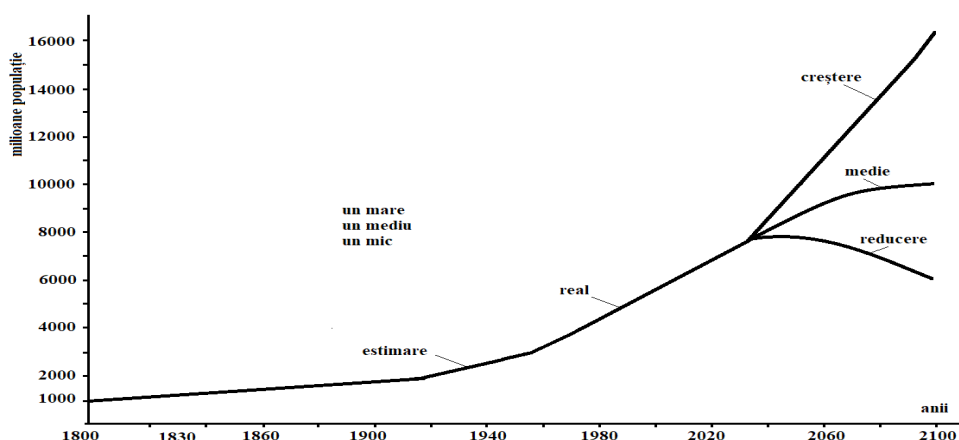


Fig. 1. Dinamica creșterii populației pe Glob [1].

Industria este, în fond, prelucrarea resurselor naturale, mai precis modificarea mediului, distrugerea pădurilor, schimbarea peisajelor, schimbări în ecosistemele râurilor și lacurilor, încălcări ireversibile ale echilibrului ecologic prin diverse deșeuri (degradabile și nedegradabile). Producerea fără deșeuri rămâne până în prezent visul tuturor economiștilor și ecologiștilor.

Omenirea se confruntă constant cu exemple vii de distrugere a naturii, cu consecințele ireversibile ale dezvoltării industriale pentru natură și, prin urmare, creșterea autorității partidelor «verzi» în politică este absolut naturală. Țările «miliardului de aur» încearcă să scoată industria poluantă dincolo de frontierele lor, spre țările în curs de dezvoltare, subdezvoltate, transformând majoritatea în anexele lor de materii prime ieftine (Moldova – KNAUF, Lafarge, Südzucker) și în zone industriale neprietenoase din punct de vedere ecologic (China, India, Africa etc.) [7]. Un instrument-cheie pentru implementarea strategiei de dezvoltare regională ar trebui să fie considerată o metodă de țintire a programului. Utilizarea programelor vizate se referă la instrumentele cunoscute ale politicii regionale și, deseori, utilizarea acestora nu dă rezultatul dorit. Dezvoltarea setului necesar și a altor instrumente necesare pentru o anumită regiune ar putea permite regiunii să devină cu adevărat competitivă. În acest sens, este necesar să se ia în considerare o gamă largă de metode de gestionare a dezvoltării regionale.

Condițiile de aplicare a metodei programului-țintă (necesitatea unei schimbări cardinale în proporțiile nefavorabile, structura, tendințele dezvoltării economiei și sferei sociale, complexitatea problemelor care apar etc.) îi permit să fie considerată una dintre principalele metode de implementare a schimbărilor calitative în situația socioeconomică, de stat și la nivel regional și municipal. Acestea sunt programe naționale și de altă natură, inclusiv programe europene/americane/ONU, care ajută la dezvoltarea regiunilor defavorizate, zonelor de graniță, precum și regiuni afectate de calamități etc. La baza acestor programe ar trebui să fie conceptul de stat al dezvoltării socioeconomice și al siguranței mediului.

Orientarea programelor-țintă își concentrează eforturile asupra rezolvării unei sau altei probleme specifice, utilizând în mod cât mai eficient resursele financiare, materiale, materii prime și a altor resurse ale țării în ansamblul său (fig. 2) [4; 6].

Conștientizarea de către comunitatea internațională a necesităților obiective a unor schimbări fundamentale în relația omului cu problemele planetare de mediu, în special reliefate puternic în cea de-a doua jumătate a secolului al XX-lea. Au fost mai întâi înregistrate în rezultatele Conferinței ONU pentru Mediu și Dezvoltare, (1992 la Rio de Janeiro). Esența concluziilor Conferinței constă în asigurarea evoluției mediului socioeconomic nu poate fi considerată ca o sferă izolată a economiei, fiind strâns legate între ele și interdependente, ceea

ce implică necesitatea gestionării ecologice. Conform acestui concept, principiul de bază în dezvoltarea socioeconomică necesită consolidarea relațiilor și dezvoltarea evolutivă a sistemului ecologic și economic unificat.

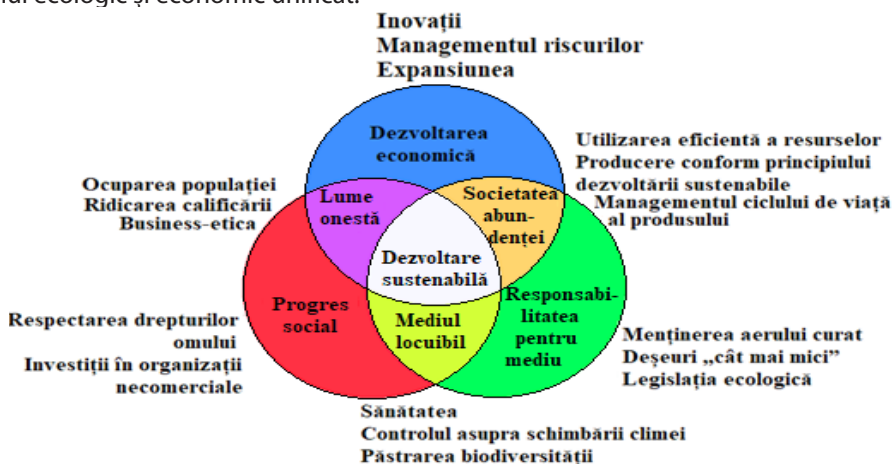


Fig. 2. Gestiunea factorilor dezvoltării sustenabile.

Sursa: cercetările autorului.

Concluziile adoptate de către Conferința ONU privind continuitatea dezvoltării socioeconomice și ecologice n-au fost întâmplătoare, deoarece acestea se bazează pe rezultatele și analiza în profunzime a ambelor probleme regionale și globale de mediu care amenință însuși faptul continuării existenței vieții pe planeta noastră.

Ecologia este știința relației dintre organisme și mediu; un sistem de cunoaștere a legăturilor care asigură reproducerea tuturor formelor de viață. Managementul constă în schimbarea conștientă a proprietăților sistemului.

Actualmente există multe metode de management al calității mediului. Ei apreciază pe deplin calitatea din punctul de vedere al factorilor puri de mediu, dar pierd influența asupra factorilor mediului socioeconomic.

Apariția conceptului de *calitate a mediului* este indisolubil legată de dezvoltarea ecologică. În pofida faptului că însuși conceptul de ecologie a fost formulat de naturalistul german Ernst Heinrich Philipp August Haeckel în 1886, cunoștințele de mediu au fost acumulate de om pe parcursul dezvoltării sale [1].

Vernadsky a formulat conceptul de noospheră (învelișul spiritual al pământului, reprezentat de omenire) ca fiind «o biosferă gestionată în mod rezonabil de om» [3]. El a definit noosfera ca fiind cea mai înaltă etapă în dezvoltarea biosferei, în care activitatea rațională a omului este principalul factor al dezvoltării sale. Omenirea a devenit o «forță geologică puternică», și în procesul activității sale vitale continuă să formeze o biotehnosferă - o zonă în care există materie vie și obiecte tehnice create de om.

În acest domeniu se manifestă cel mai mult influența omului asupra mediului. Biotehnosfera este o conglomeratie a multor subsisteme controlate de oameni; apariția lor complică starea biosferei. Spre deosebire de sistemele vii, sistemele tehnologice consumă doar energia acumulată de sistemele autotrofice (capabile să transforme substanțele anorganice în elemente organice, necesare hranei) ale biosferei. În timpul funcționării biotehnosferei, există o ruptură în ciclurile existente în biosfera primară. Se manifestă prin faptul că unele substanțe de origine biotică retrase din mediu nu se întorc în natură într-o formă potrivită pentru includerea în ciclul natural biotic. Acest lucru stimulează epuizarea din ce în ce mai mare a me-

diului cu substanțe care sunt necesare pentru reînnoirea continuă a materiei vii. Revoluția tehnico-științifică a secolului al XX-lea a creat o nouă generație de mijloace tehnice care intensifică activitățile oamenilor. Civilizația a sporit posibilitatea de a influența mediul natural, schimbându-și echilibrul. Aceasta a condus la o creștere semnificativă a consumului de materiale (și a apariției unei societăți de consum), cultivând noi nevoi pentru bunurile materiale. Cu toate acestea, progresul social a condus la regresul mediului, care se reflectă în sistemul «natură-societate-om». Consumul excesiv de materiale afectează atât poluarea considerabilă a mediului natural, cât și scăderea nivelului diversității nevoilor umane.

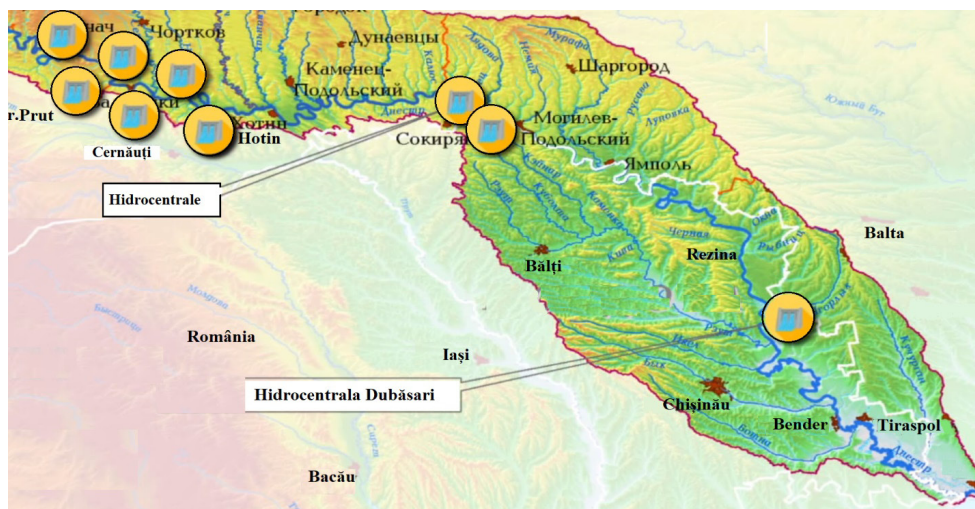


Fig.3. Hidrocentrale pe râul Nistru, Ucraina și Moldova (existente și preconizate).

Sursa: cercetările autorului în baza [8; 9].

Nistrul este unul dintre cele mai importante râuri ale regiunii noastre în termeni de geopolitică. Dar acest râu este unul valoros pentru Moldova și Ucraina, în primul rând, datorită aprovizionării cu apă și conservării mediului ecologic. Proiectele Ucrainei de a construi pe Nistru câteva hidrocentrale va aduce schimbări în ecosistemul bazinului Nistru, agravate de problema energetică, secetei și încălzirii globale (fig. 3).

Demersurile conducerii Moldovei în Ucraina mari succese n-au adus. În pericol este pusă nu doar ecologia Moldovei, dar și securitatea alimentației cu apă potabilă, securitatea economică.

Concluzii. Examinând problema, putem constata că dezvoltarea managementului de mediu se va dezvolta în Moldova, care în această etapă a atins anumite succese legale, organizatoric și juridic prin necesitatea punerii în aplicare. Ministerul și Parlamentul lucrează la introducerea unor amendamente la legislația de mediu, care să țină cont de cerințele standardelor internaționale în domeniul mediului. În special, chiar și la mijlocul anilor '90, s-au întreprins măsuri pentru a stopa degradarea mediului ambiant. Cu privire la procedura pentru integrarea cerințelor de mediu în privatizarea proprietății întreprinderilor de stat și înființarea Centrului de audit ecologic.

Eficiența managementului dezvoltării sustenabile în Moldova ar trebui să îndeplinească patru funcții principale. Mai întâi de toate:

- adoptarea și implementarea legislației de mediu, reieșind din cerințele internaționale;
- controlul asupra siguranței mediului;
- asigurarea implementării măsurilor de protecție a mediului;

- realizarea coerenței acțiunilor organelor de stat și publice.

Dintre acestea, cele mai dezvoltate sunt primele două funcții. În cadrul acestora a fost creată o infrastructură organizațională adecvată, care include organisme de revizuire a mediului și de inspecție de mediu. Funcțiile ținută mai puțin dezvoltate pentru a asigura punerea în aplicare a măsurilor de protecție a mediului și a armoniza acțiunile organismelor de stat și publice, care stau la baza piramidei de management.

Nevoia de transformare a acestor caracteristici sunt foarte importante, deoarece în Moldova este în desfășurare reforma economică radicală, scopul cărora este trecerea la un model de piață socială. Cu toate acestea, înainte de a vorbi despre perspectivele de dezvoltare a managementului de mediu, este necesar să se prezinte baza conceptului și argumentarea lui științifică și teoretică.

BIBLIOGRAFIE

1. Haeckel E., *Generelle Morphologie der Organismen*. Bd. I. *Allgemeine Anatomie der Organismen*. Bd. *Allgemeine Entwicklungsgeschichte der Organismen*. Berlin, 1866.
2. Shuter Robert. *Understanding Misunderstandings: Exploring Interpersonal Communication*. New York: Harper and Row, 1999.
3. Вернадский В. И. *Биосфера и ноосфера*. М.: Наука, 1989, 261 с.
4. Ганопольский М. Г. *Устойчивое развитие региона. Вопросы методологии и социокультур-ный контекст*. Тюмень: ИПОС СО РАН, 2001, 64 с.
5. Иванов М. И. *Накопление и эффективное использование человеческого капитала как фактор конкурентоспособности сельского хозяйства. Экономика и управление*, 2008, №3, с. 282.
6. Иванов П. М. *Устойчивое региональное развитие: концепция и модель управления. Экономика и математические методы*, 2006, Т. 42, № 2, с. 53.
7. Как взаимосвязаны экономика и экология? <http://money209.com/kak-vzaimosvyezany-ekonomika-i-ekologiya/>
8. Перспективы развития экологического менеджмента в Украине. În: http://studbooks.net/3009/ekologiya/perspektivy_razvitiya_ekologicheskogo_menedzhmenta_ukraine
9. Плотины невозврата. Днестр нужно спасать. În: <https://tsv.md/plotiny-nevozvrat-dnestr-nuzhno-spasat/>

MANAGEMENTUL PATRIMONIULUI CULTURAL-ISTORIC CA PREMISĂ DE PROMOVARE TURISTICĂ ȘI ECONOMICĂ

Corina GRIBINCEA,
doctorandă,

Universitatea de Studii Europene din Moldova

SUMMARY

Residents of the planet are traveling more and more for cognitive, business, religious, educational, entertainment, sports and other purposes. The number of international tourist arrivals has steadily increased, and in the first decade of the 21st century, according to the World Tourism Organization (UNWTO) data and it will exceed one billion. More than two billion people today travel to their own countries, being involved in domestic tourism. The Global Tourism Ethics Code proclaimed that „the right to tourism” enjoys every person on our planet, and its tourism resources are the common heritage of humankind; communities in whose territory the objects of tourist heritage are located have special rights and duties in connection with them. According to the Code, the „right to tourism” includes, among other things, the right to preserve the cultural identity of the nations and peoples of the Earth, as well as the unspoiled cultural and human environment. The aim of the research is to investigate the cultural-historical heritage as a factor for increasing the tourist potential and attractiveness.

Keywords: cultural tourism, tourist attraction, cultural-historical vestiges, advantage, heritage, material and immaterial values.

Introducere. Baza potențialului istoric, cultural și natural sunt reprezentate de obiecte marcate de istorie, muzee, vile, conace-muzee, parcuri naționale și naturale, rezervații naturale și alte tipuri de arii protejate, obiecte plasate în diferite părți ale Terrei. O țară bogată în obiecte din patrimoniul cultural mondial și național atrage turiștii și vizitatorii. Aceste obiecte și zonele adiacente sunt obiecte de interes turistic, făcând parte din atracțiile culturale, istorice și naturale, tradiții conservate. Dezvoltarea și utilizarea turistică reglementată a obiectelor de patrimoniu, introducerea cu succes a tehnologiilor turistice moderne și, prin urmare, oferirea unui nou impuls în dezvoltarea socială și economică.

Justificarea cultural-filosofică a expansiunii turismului se bazează pe o înțelegere a rolului important al activității culturale și cognitive umane și de recreere, cu privire la recunoașterea necesității de a crea condiții pentru realizarea nevoilor culturale ale persoanei în cunoașterea istoriei, religiei, tradiției, caracteristicile imaginii și stilul de viață, în general, - cultura altor popoare. O imagine mai completă a acestor aspecte ale vieții umane se formează ca urmare a contactelor directe cu purtătorii de cultură, care sunt făcute posibile prin turism. Perceperea și gestionarea valorilor culturale în progresul social conduce la conștientizarea necesității păstrării diversității culturale pe glob extinde aria dezvoltării turismului cultural ca premisă de dezvoltare într-o lume globalizată. Turismul constituie un multiplicator economic important în economia oricărei țări. Turismul stimulează economia locală, sporind bunăstarea, influențând calitatea și nivelul de trai al populației țării. Potrivit Organizației Mondiale a Turismului, 37% din totalul turismului internațional a reprezentat turismul cultural.

Scopul investigației constă în cercetarea modalității de gestionare a valorilor din patrimoniul cultural, care sporesc atractivitatea pentru turismul receptor, aducându-și contribuția în **economia țării**, principalele dificultăți și factorii de dezvoltare ai domeniului.

Metodologia cercetării cuprinde un spectru larg de procedee și instrumente ca investigații teoretice de birou, cantitative și calitative, selectarea, analiza rapoartelor, surselor bibliografice, date statistice, legislație și starea actuală și de ramură. Metodele universale includ metodele de analiză (divizarea obiectului cercetării în elemente), sinteză (reunirea unor elemente separate într-un tot întreg); inducție (generalizarea din factori particulari deducția (mișcare de la general la particular); abstracție (evidențierea unor elemente dintr-un tot întreg generalizarea (caracteristici medii) etc.

Cercetare și analiză. În secolul al XXI-lea specialiștii în business turistic apreciază ca direcție prioritară în turism pe cel cultural ca singurul, capabil să deschidă călătorului valori și curiozități noi, interesante și necunoscute. Este necesar să se sublinieze că turismul cultural dezvoltă diverse forme de comunicare umană, stabilirea și consolidarea înțelegerii reciproce între oameni, respectul pentru diversitate de culturi și obiceiuri. Cultura este o bază fundamentală pentru dezvoltarea procesului, pentru a păstra și consolida independența și identitatea popoarelor.

Turismul cultural-cognitiv este o sferă complet nouă de odihnă culturală și educație spirituală expansiunea turismului cultural în timpul nostru, să contribuie la dezvoltarea tuturor modurilor de transport, schimburile culturale interregionale și internaționale, stabilirea și îmbunătățirea industriei turismului din țara noastră și în lume [2].

Patrimoniul istoric și cultural treptat se percepe ca o resursă specifică a teritoriului, care îi sporește atractivitatea turistică și competitivitatea economică. Turismul internațional folosește și promovează în mod activ patrimoniul istorico-cultural, implicând în circuitul turistic al țării teritoriile cu un potențial cultural și cognitiv bogat. Sub patrimoniul cultural este obișnuit să se înțeleagă o parte a culturii materiale și spirituale creată de generațiile trecute, care au trecut prin sita timpului și a fost transferată noilor generații ca ceva valoros și venerat [2].

Turismul cognitiv este o concentrare a obiectivelor patrimoniului cultural, cum ar fi: 1) monumente de arheologie; 2) arhitectura civilă și de cult; 3) orașele istorice mari și mici; 4) așezări rurale; 5) muzee, teatre, expoziții; 6) infrastructura socială; 7) obiecte de etnografie, centre de creativitate aplicată; 8) complexe și construcții tehnice. Patrimoniul cultural – constituie un loc unde au avut loc evenimente istorice, construcții (creație), ansambluri, părți ale acestora, teritoriile și comunicările aferente acestora sunt extrem de valoroase din punct de vedere antropologic, arheologic, etnografic, istoric, științific sau creativ. Patrimoniul cultural nu se poate copia, deoarece reproducerea unor simple semne exterioare nu dă certitudinea, că aparține istoriei. Prezența obiectelor din patrimoniul cultural mondial (și național) contribuie, în opinia autorilor, la ascensiunea semnificației țării pe arena mondială; impact asupra calității vieții locale; crește încrederea personală a cetățenilor; obiectele înfrumusețează locul de trai; menținerea mândriei și autoaprecierii cetățenilor; sporește coeziunea socială; conferă localității atractivitate vizuală; odihnă familială complexă; creșterea atractivității pentru turiști, formând noi locuri de muncă și susținând economia locală.

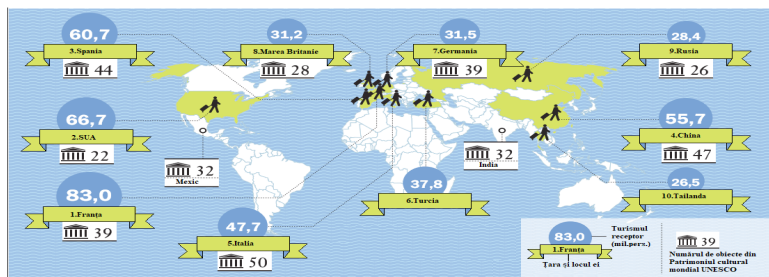


Fig. 1. Cele mai populare țări la turiști cu obiecte din patrimoniul mondial UNESCO [1].

Obiectele patrimoniului cultural-istoric se împart în obiecte de arhitectură, arhitectură istorică, artă monumentală, arhitectură și urbanism, grădărit peisagistic și de landșaft. În funcție de însemnătate pentru comunitate obiectele se clasifică în obiecte de însemnătate mondială (incluse în lista UNESCO), de însemnătate națională, locală, municipală [2]. Fiecare țară (regiune, localitate) este cointerесată ca valorile ei să fie recunoscute. Atenția conduce la sporirea turismului receptor, atragerea investițiilor, întărirea bugetului, creșterea imaginii. Adesea chiar pe simbolul sau cartea de vizită a orașului, localității se plasează careva obiecte turistice (fig. 3).



Fig. 2. Branduri turistice din unele țări [7].

Obiectele turistice fiind cunoscute, imaginea fiind răspândită pe larg, face publicitate și renume țării, fiind o carte de vizită (fig. 2). Acest rol îl execută /exercită *Moscheea Albastră*, Suleiman, Shehzade, *Ayasofya* (Istanbul, Turkey), Centrul OUB în Singapore, Turnurile Petronas în Malaezia, First Canadian Place în Canada, Northeast Asia Trade Tower în Coreea de Sud, Turnul Baiyoke II în Thailanda, Centrul Financiar Shanghai World și Marele Zid chinezesc, Taj Mahal din India, *Big Ben* din Marea Britanie, Piramidele din Egipt, *Statuia Libertății* din New York (SUA), ruinele Colosseum din Italia, Opera din Sydney, Australia, Turnul Eiffel și Notre-Dame de Paris, în Franța și Burj Al Arab Dubai, Templul Baha'i și Grădinile Suspendate din Haifa, Catedrala *Sfântul Vasile* și Kremlinul etc. Patrimoniul cultural-istoric reprezintă un tezaur național, care influențează multe aspecte ale vieții, economiei, turismului, mândriei și gradului de fericire al națiunii. În astfel de locuri înfloresc serviciile hoteliere, producția de suveniruri și servicii (transport, divertisment, ghidare etc.).

Potrivit UNWTO efectul multiplicator al turismului poate fi definit ca volumul suplimentar de venituri realizat de o unitate de cheltuieli a turistului, care va fi utilizat în economie. Pornind de la modelul keynesian al multiplicatorului investițiilor, în literatura de specialitate se indică o formulă de calcul a multiplicatorului turistic astfel:

$$R = 1 / (1 - c)$$

R = multiplicatorul turistic care arată de câte ori se multiplică în economia națională fiecare unitate monetară cheltuită de turist.

c = înclinația marginală spre consum turistic care arată cu cât crește cheltuiala pentru consumul turistic la creșterea cu o unitate monetară a veniturilor din turism.

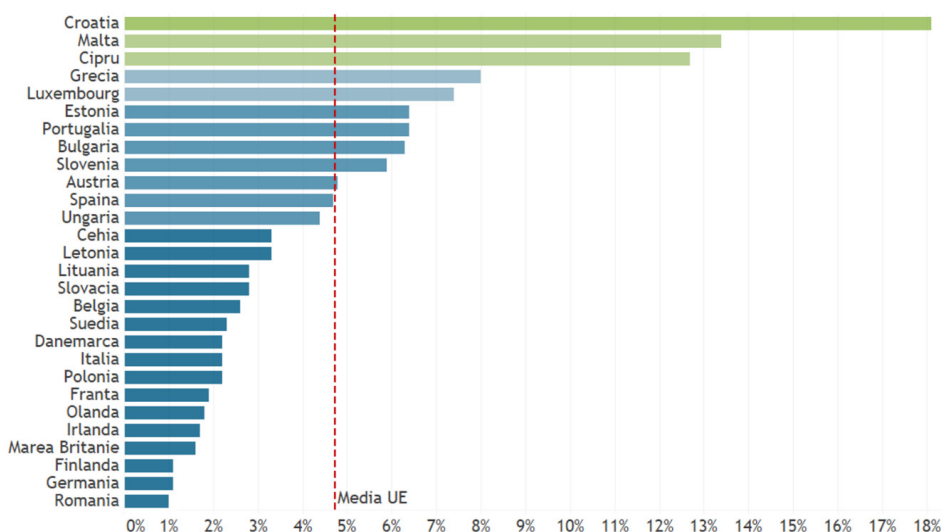


Fig. 3. Încasări din turism pe unele țări (% din PIB) [8; 9; Eurostat 2017].

Fenomenul turismului constă în satisfacerea doleanțelor turiștilor, motivați de dorința de a vedea obiectivele turistice, a-și satisface necesitățile cultural-cognitive. Și toate acestea pentru a vizita anumite locuri și a vedea unele sau alte obiecte de interes turistic. Patrimoniul mondial UNESCO din Republica Moldova include un singur monument și două obiecte sunt în lista de examinare. Republica Moldova a ratificat Convenția UNESCO privind protecția patrimoniului mondial cultural în 2002. Obiective din lista de examinare Cernoziomurile din stepa Bălțului, Complexul istorico-arheologic Orheiul Vechi, Biserica „Adormirea Maicii Domnului” din Căușeni, Toltrele Prutului– Stâncile Prutului, Mănăstirea Țipova, „O Sută de Movile” (între satele Braniște și Avrămeni), Peștera Criva sau „Emil Racoviță”, Rezervația peisagistică Rudi-Arionești, Lacul Beleu.

A fost aprobată includerea Mărțișorului în patrimoniul cultural imaterial al umanității. Dosarul „Practicile culturale asociate zilei de 1 Martie” a fost elaborat în comun de România, Republica Moldova, Bulgaria și Macedonia. Republica Moldova se poate mândri cu introducerea a altor două elemente: „Colindatul de ceată bărbătească în România și Republica Moldova” (2013) și „Tehnicile tradiționale de realizare a scoarței în România și Republica Moldova” (2016).

Elementele grafice din scoarță sunt introduse în Brandul Turistic al R. Moldova (fig. 4)

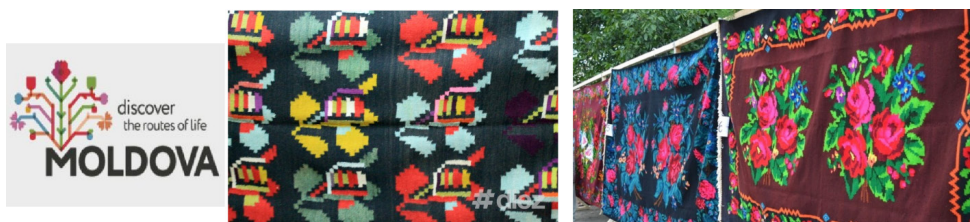


Fig. 4. Corelarea dintre „Brandul Turistic al R. Moldova” și scoarța moldovenească [6].

Odată cu creșterea veniturilor populației, timpului liber, sporirea mijloacelor de transport rapid, crește numărul de călătorii internaționale, cresc cheltuielile turiștilor (fig. 5). autorul remarcă desigur că există o corelație directă dintre ponderea obiectelor de interes turistic

(preponderent din lista Patrimoniului cultural mondial UNESCO) și ponderea turismului în PIB-ul țărilor (tabelul 1, fig. 3).

Tabelul 1. *Dependența dintre numărul de turiști pe principalele țări și numărul de obiecte din Patrimoniul Mondial UNESCO[2]*

Țara	mil.vizitatori/an	Obiecte din patrimoniul cultural mondial UNESCO
Mexic	29,1	34
Rusia	29,8	29
Marea Britanie	32,6	31
Germania	33,0	42
Turcia	39,8	17
Italia	48,6	53
China	55,6	52
Spania	65,0	46
SUA	74,8	23
Franța	83,7	43

Potrivit Consiliului Mondial pentru Turism și Călătorii, contribuția turismului la PIB-ul mondial este aproape de 10%. Acesta depășește, de exemplu, industria chimică (8,6%) și industria automobilelor (7%). Pe lângă cheltuielile directe ale turiștilor pentru cazare și transport, se stimulează multe sectoare de la comerț la agricultură. Fiecare al 11-lea loc de muncă de pe planetă depinde direct sau indirect de turism. Ponderea sa în exporturile mondiale este de 5,4%, iar în exportul de servicii atinge 30%.

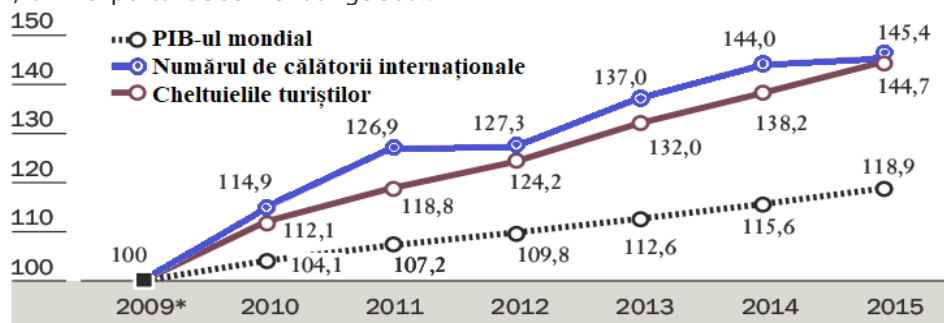


Fig. 5 Dinamica comparativă a creșterii PIB-ului, numărului de turiști și cheltuieli pentru turism, % [1].

Tendința dezvoltării turismului poartă un caracter pozitiv, care sporește interesul turiștilor pentru valorile culturale, cultura altei țări, etnii, comunicării cu alte națiuni, înțelegerii între popoare.

Concluzia. Modelul de bază al dezvoltării turismului îl constituie obiectele cultural-istorice, de agrement și recreere, balneo-climaterice etc. Un loc aparte aparține obiectelor din Patrimoniul Mondial UNESCO. Pentru a spori eficiența cooperării reciproc avantajoase și dezvoltarea turismului, este oportun să se fortifice eforturile autorităților publice și turistice. Pentru a accelera activitatea prestării serviciilor turistice un aport semnificativ aparține obiectelor de interes turistic, inclusiv religioase și din Patrimoniul Cultural Mondial. Pentru țările mici,

sărace în resurse materiale, turismul poate deveni nu doar o sursă în bugetul național, dar și de locuri de muncă în țări, o sursă în beneficiul populației, mândriei naționale. Un loc aparte revine dezvoltării turismului în concordanță cu dezvoltarea sustenabilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Gribincea A. Туризм как составная часть международной торговли услугами. Conf. Internaț. Актуальные проблемы развития туризма. / под. ред. И. Т. Насретдинова. Москва: ООО «Издательский дом Центросоюза, 2016, 70 с. (с. 90-95).
2. Gribincea A., Kozak Y., Shangelia T. International microeconomics: Questions & Answers. Chișinău: IRIM, 2017, 166p. ISBN 978-9975-56-451-9.
3. Gribincea A., Salame Hoda. Creșterea competitivității naționale. Metodologia formării inovatorilor. În Revista „Administratia Publică”, 2017, aprilie - iunie nr. 2, pp.115 -128.
4. Gribincea A., Salame Hoda. Economie inovatoare: precondiții și factori de formare și dezvoltare. În Revista „Administratia Publică”, 2017, martie, nr. 1, pp. 91-99.
5. <https://studfiles.net/preview/5707926/>.
6. Lista obiectelor incluse în Patrimoniul Moldial. <https://wikitravel.org>
7. Lista obiectelor incluse în Patrimoniul Mondial UNESCO <https://www.unesco.org>,
8. Martincik A. Patrimoniul cultural și atractivitatea turistică a teritoriilor. <https://rep. po-lessu. by/ bitstream/ 123456789/ 10843/1/1.pdf>
9. Research evaluat 20 years-heritage. În: <https://www. hlf. org. uk/ research- evaluat 20-years-heritage>
10. Turismul – o statistică pozitivă. În: <http://www. isrageo. com/ 2017/ 01/25/tourismisrael2017/>

PIAȚA OBIECTELOR IMOBILIARE RURALE A ȚĂRILOR VECINE CU REPUBLICA MOLDOVA

Viorel TUREȚCHI,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In an expanded and functional market economy, a real estate is the basic element with which all economic processes - production, service provision and last but not at least ensure a favorable living environment for people, but the level of population interest of these goods is reflected by the dynamics of the real estate market activity.

The autochthonous real estate market is relatively new, and it is in a process of being linked to the best international practices, according to the implementation of EU standards- being a high priority for our country. But it is also necessary to take into account the evolution of the rural real estate market of the neighboring countries as Romania and Ukraine, even on the reason that we as these countries had the same starting of that process.

Keywords: *real estate market, land market, agricultural land, rural localities.*

Fiind o parte componentă esențială a activității economice, piața constituie un mecanism de legătură dintre agenții economici, între cerere și ofertă, între ramuri și domenii de activitate. Este un mediu prin care sunt tranzacționate mărfurile, serviciile și alte bunuri. Datorită pieței se pot obține informațiile necesare despre starea economiei în ansamblu, despre fiecare regiune sau domeniu economic de activitate.

Piața obiectelor imobiliare, modul de manifestare și aportul ei la consolidarea economiei naționale diferă substanțial de piața obiectelor imobiliare a sistemului ex-sovietic. Actualmente, acest segment al economiei naționale se dezvoltă în baza legilor economiei de piață, axate pe eficiență, de dezvoltarea continuă și pe procesul investițional și pe profit.

Din punct de vedere economic, piața imobiliară reprezintă totalitatea tranzacțiilor în urma cărora sunt implicate drepturile de proprietate sau folosință asupra terenurilor și clădirilor, iar schimbul este efectuat pe baza unei recompense, de obicei a unei sume de bani. Ea este cu mult mai complexă, necesită un grad ridicat de resurse financiare la derularea unei tranzacții, este necesară implicarea obligatorie a statului, iar frecvența unei asemenea operațiuni comerciale, raportate la un individ, este foarte scăzută.

Piața imobiliară rurală este reprezentată de caracteristicile proprietăților și de comportamentul agenților economici participanți la derularea acestui proces. Datorită acestor factori piața este caracterizată prin prețuri rigide, fluctuații de lichidități și lipsă de transparență.

În contextul dat, capacitatea de a identifica cele mai eficiente metode de evaluare a obiectelor imobiliare, crearea unui cadru informațional transparent în comun cu dorința individului de a deține un spațiu locativ, comercial sau industrial, poate garanta o dezvoltare eficientă a pieței imobiliare autohtone. Este important de a analiza experiențele în dezvoltarea piețelor imobiliare a țărilor europene, a țărilor din fosta comunitate socialistă. Un exemplu clasic de dezvoltare, cu două rezultate diferite, ne oferă statele vecine – România și Ucraina.

Rezultate și discuții. Ucraina – stat postsovietic și România – țară ce a făcut parte din lagărul socialist, au avut un punct comun de pornire în procesul implementării sistemului economic liber de piață. Doar că însăși calitatea reformelor economice, promovate de aceste

două țări, diferă esențial. În rezultat, avem un stat – România – cu o economie în plină ascensiune și Ucraina – cu restanțe majore la capitolul reformare.

Ucraina, ca și Republica Moldova, a avut același sistem economic hipercentralizat. A moștenit de la fosta URSS un potențial industrial foarte puternic și un sistem agroindustrial dezvoltat. În prezent, fondul funciar al acestei țări este format din 60,4 mln ha, dintre care 41,5 mln ha (68,8% din suprafața fondului) reprezintă teren arabil. Pe parcursul perioadei de privatizare au fost transmise în proprietate privată 72,4% din suprafața arabila, inclusiv 80,9% de pășuni. Au beneficiat de dreptul de a deține loturi de teren agricol 6,9 mln cetățeni, dintre care 6,7 mln au intrat în posesia certificatelor de confirmare. Actualmente în proprietate privată sunt înregistrate 31 mln ha de teren agricol, iar în posesia statului – 10,5 mln ha [3].

Ca urmare a tergiversării reformelor funciare, în acest sector s-au acumulat o serie de probleme grave care frânează dezvoltarea pieței funciare a acestei țări. În prezent jumătate din suprafața arabilă este lucrată de fermele mari, pe când în România acest gen de ferme reprezintă doar 20% din piața funciară. În acest context, se poate de remarcat cinci mari agro-latifundii care controlează în total 700 000 ha de teren arabil sau un sfert din megafermele locale și sunt reprezentați de grupul: Agroton; Astarta Holding; Kernel; Mriya Agro și grupul multinațional Agrocultura.

Grupul Mrya Agro a demarat ca o afacere de familie cu 20 de ani în urmă prin arendarea de la stat a 50 ha de teren arabil, ca în prezent să dețină sub formă de arendă 300 000 ha și să devină unul din principalii producători de cereale din regiune.

Acest model de dezvoltare a pieței funciare a fost favorizat de trăgănarea reformelor în acest sector. Demararea activității acestei pieți a avut loc în 1991, dar a purtat un caracter mai mult de inventariere, ulterior să fie privatizate două treimi din suprafața arabilă totală. În urma confuziilor și neînțelegerilor de ordin social și politic s-a hotărât de a iniția moratoriul de vânzare-cumpărare a terenurilor agricole cu începere din 2002 pe o perioadă de 15 ani.

În rezultatul acestui moratoriu unicele tranzacții cu terenurile agricole sunt bazate pe relații de arendă, fiind încheiate 4,7 mln de contracte de dare în arendă pentru o suprafață totală de 16,6 mln ha de teren arabil. De la stat fiind arendate în prezent 2,5 mln ha [4]. Astfel, a luat amploare așa - numita piață a arende, care este caracterizată de monopolurile locale ce dictează prețul de realizare, impunând cumpărătorului să piardă cea mai mare parte a timpului în căutarea prețului rezonabil.

Situația s-a agravat și mai mult după ce guvernul ucrainean a adoptat hotărârea din aprilie 2017, prin care se stipulează drepturile gospodăriilor țărănești de a transmite în arendă agroholdingurilor terenurile agricole deținute. În această situație plata de arendă, oferită de marii monopolști pentru un ha de teren arendat, nu depășește 40 USD.

Odată cu sfârșitul moratoriului în 2017, guvernul Ucrainei intenționează să liberalizeze piața funciară și să scoată la licitație un milion hectare de teren arabil din rezerva statului. Sunt preconizate spre vânzare suprafețele de teren agricol care nu sunt cultivate în prezent. De menționat faptul că actualmente în această țară nu sunt lucrate peste două milioane ha de teren arabil [5].

Un progres semnificativ a fost înregistrat pe segmentul terenurilor destinate amplasării construcțiilor imobiliare. La data de 1 ianuarie 2010 suprafața intravilanului rural alcătuia 7 424 mii ha. Actualmente această suprafață este cu mult mai vastă datorită introducerii terenurilor nerepartizate din extravilan în intravilanul localităților.

Cea mai prolifică perioadă de construcții a fost 2002-2010, când procedurile legale de transformare a terenurilor cu destinație agricolă în loturi supuse amplasării bunurilor imobiliare locative, comerciale sau industriale erau cu mult mai permissive.

Începând cu 1990, suprafața terenurilor destinate construcțiilor imobiliare a crescut de la

566,6 mii ha și a ajuns până la 2 550,4 ha în 2015, constituind 4,2% din totalul fondului funciar al Ucrainei.

Piața bunurilor imobiliare locative din spațiul rural al Ucrainei, ca și cea a Republicii Moldova, este depășită de piața imobiliară locativă urbană. Dezvoltarea acesteia a fost afectată mult de crizele din 2009 și 2014.

Din 2015 piața imobiliară locativă rurală trece printr-o criză profundă. Cu toate că prețurile la obiectele imobiliare locative nu au scăzut, se practică des oferirea reducerilor până la 30-40% din prețul inițial. Cel mai mult au fost afectate bunurile imobiliare locative de elită condiționând reorientarea companiilor de construcții spre edificarea unor obiecte locative mai restrânse ca spațiu și cu costuri de producere și exploatare mai reduse [6].

La acest capitol, puțin mai bine se poziționează nivelul de tranzacție a caselor de vacanță și a loturilor din întovăărișirile pomicole, în pofida faptului că vânzările în acest sector s-au redus cu 50%. Cu toate acestea, experții imobiliari ucraineni sunt destul de optimiști și consideră că odată cu liberalizarea pieței funciare interesul investitorilor față de bunurile imobiliare rurale va crește considerabil.

Piața bunurilor imobiliare din România, comparativ cu cea a Republicii Moldova și a Ucrainei, a evoluat foarte mult. Reformele economice eficiente, implementate în România, dar și integrarea acestei țări în Uniunea Europeană, a favorizat foarte mult dezvoltarea pieței funciare.

Fondul funciar agricol al României în 2014 era alcătuit din 9,395 mil ha dintre care: 6,012 mln sau 64% reprezintă suprafața de teren arabilă; pășuni – 3,272 mln ha; fânețe – 1,556 mln ha; suprafața viilor și pepinierelor viticole – 209 mii ha; livezi și pepiniere pomicole – 117 mii ha [7].

Startul demarării reformelor funciare a fost dat odată cu promulgarea de către Senatul României a Legii fondului funciar nr. 18 din 19 februarie 1991 [1]. Această lege avea ca scop efectuarea delimitării precise a structurii fondului funciar, destinația acestora, dar și stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenului. Acest drept prevedea redobândirea dreptului de posesie a terenului care se găsea în patrimoniul cooperativelor agricole. În acest context, a fost stabilit dreptul de proprietate prin eliberarea unui titlu de proprietate în limita unei suprafețe de teren în echivalent arabil de minimum 0,5 ha pentru fiecare persoană îndreptățită și de maximum 10 ha pentru o familie. Legea dată a suferit pe parcursul anilor o serie de modificări, fiind adaptată la condițiile actuale.

Până în anul 2010 aproape toată suprafața arabilă a fost privatizată. Procesul retrocedării terenurilor agricole, început în 1991, a decurs foarte activ, ca în 2005 aproximativ 95,6% din suprafața agricolă a țării și circa 33% din cea împădurită să intre în posesia noilor proprietari. Terenurile aflate în proprietatea publică a statului au în prezent o pondere de numai 0,5% din suprafața arabilă, 0,7% din suprafața de pășuni și 0,2% din suprafața totală de fânețe [8].

Conform Recensământului General Agricol din 2010, în acest sector erau înregistrate în organele de stat 3 825 576 de exploatații fără personalitate juridică, cu o suprafață agricolă în medie de 2,02 ha. Exploatațiile agricole cu personalitate juridică erau în număr de 30 669, cu o medie de 193,7 ha pentru o exploatație [2].

Piața funciară din România, după un moratoriu de șapte ani, a fost liberalizată către 1 ianuarie 2014. Atare lucru i-a permis oricărui cetățean din Uniunea Europeană să procure suprafețe agricole din această țară. Situația dată a favorizat o „explozie” a tranzacțiilor de vânzare-cumpărare a terenurilor agricole și o invazie masivă a investitorilor străini cu scopul de achiziționare a pământului.

Datorită fertilității ridicate a solului, a pieței funciare ieftine și a legislației permissive acești investitori au purces la o acaparare masivă a terenurilor agricole românești, achiziționând suprafețe foarte mari (între 3000 și 40 000 ha).

Fenomenul dat a fost transferat din statele europene în România și poartă denumirea de „land grabbing” (în engleză) sau în limba română este cunoscut sub termenul de „acaparare a terenurilor” [9]. Apoi procesul respectiv a evoluat dramatic în așa țări ca Italia, Franța, Spania și Marea Britanie unde în 2010 circa 1% din populație deținea 70% din fondul funciar.

În doar doi ani de la liberalizarea pieței funciare, România s-a pomenit cu cel mai mare procentaj de teren agricol din Europa, controlat de străini. Așa corporații ca: Rabobank (Olanda); Spearhead International (Regatul Unit); Generali (Italia) dețin oficial sau prin companii afiliate mii de ha de terenuri agricole. O prezență tot mai activă pe piața funciară a României o afișează și mari latifundiari din Orientul Mijlociu și din China, unde odată cu banii investiți mai aduc și forța proprie de muncă, reprezentând un risc enorm pentru piața forței de muncă românească.

Prin urmare, dacă Guvernul României nu va întreprinde cât mai urgent măsuri eficiente în protejarea pieței funciare locale, atunci riscul de a pierde în totalitate controlul asupra fondului agricol este eminent. Faptul în cauză trebuie să servească ca un exemplu relevant pentru autoritățile din Republica Moldova în râvna lor de a promova reformarea sectorului agrar autohton.

Piața loturilor destinate amplasării construcțiilor a cunoscut un progres semnificativ în zonele suburbane ale orașelor mari din România. Datorită relansării extraordinare, după criza din 2008-2014 a pieței obiectelor rezidențiale urbane, cererea pentru noi spații de construcții a atins dimensiuni exorbitante. Terenurile agricole de la periferiile orașelor mari și mici au fost imediat procurate și transformate în terenuri pentru construcții, spațiile urbane mărindu-se până la 400-500%. Ca rezultat, noile proiecte rezidențiale desfășurate pe astfel de terenuri sunt de o calitate scăzută, cu o densitate mare a blocurilor locative și o infrastructură slab dezvoltată.

O problemă majoră o reprezintă evidența cadastrală de către statul Român a terenurilor destinate construcțiilor. În prezent 50% dintre proprietăți nu sunt înregistrate în cadastrul național și mai puțin de 15% sunt verificate și înregistrate în baza de date electronică [10].

În comunele mai îndepărtate de orașe, datorită infrastructurii slab dezvoltate, se atestă o depopulare accentuată, ca urmare a migrației populației spre orașe sau peste hotarele României. În urma acestui exod 17% din bunurile imobiliare locative rurale nu sunt ocupate. O situație și mai deplasată a fondului locativ se atestă în localitățile marginalizate. În context se poate afirma că piața bunurilor imobiliare locative rurale din România se confruntă cu aceleași probleme, ca și piața imobiliară rurală din Republica Moldova. Marketingul agresiv, implementat de corporațiile mari de construcții din sectorul rezidențial urban, practic, nu mai lasă loc de dezvoltare a domeniului de construcție rural.

Concluzii și recomandări. Piața funciară a Ucrainei este axată pe relațiile de arendă, liberalizarea comerțului urmează să demareze în 2018. Cu începere din 2015 piața imobiliară locativă rurală din Ucraina e cuprinsă de o criză profundă. Ca urmare a tergiversării reformelor funciare, în sectorul respectiv s-au acumulat o serie de probleme grave care frânează dezvoltarea pieței funciare a acestei țări. În rezultat, piața funciară ucraineană este de tip oligopol, dominată de un număr redus de companii specializate în procesul agricol.

Piața bunurilor imobiliare din România, comparativ cu cea a Republicii Moldova și a Ucrainei, a evoluat foarte mult. Reformele economice eficiente, implementate în România, dar și integrarea acestei țări în Uniunea Europeană a favorizat foarte mult dezvoltarea pieței funciare. În doar doi ani de la liberalizarea pieței funciare, România s-a pomenit cu cel mai mare procentaj de teren agricol din Europa, controlat de străini. Piața loturilor destinate amplasării construcțiilor a cunoscut un progres semnificativ în zonele suburbane ale orașelor mari din România. O problemă majoră o reprezintă evidența cadastrală de către stat a acestor terenuri.

În prezent jumătate dintre proprietăți nu sunt înregistrate în cadastrul național și mai puțin de 15% sunt verificate și înregistrate în baza de date electronică. Piața bunurilor imobiliare locative rurale din România se confruntă cu aceleași probleme, ca și piața imobiliară locativă din Republica Moldova.

În urma analizei evoluției pieței imobiliare și, în special, a pieței imobiliare rurale din țările vecine, este ușor de depistat părțile tari și părțile slabe în activitatea acestor domenii. Faptul trebuie să determine administrațiile publice centrale, a celor locale și a factorilor de decizie să nu permită sau să preîntâmpine impactul factorilor negativi ce au avut loc pe piețele respective, dar totodată să implementeze mecanismele și instrumentele cele mai eficiente, aplicate pe piețele date.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea fondului funciar al României nr. 18 din 19 februarie 1991.
2. Recensământul Agricol General 2010, România, p. 25.
3. <https://www.zagorodna.com/ru/stati/v-ukraine-zakonchilis-svobodnye-zemli.html>, accesat la 08.03.2018.
4. <https://zn.ua/macrolevel/rynok-zemli-v-ukraine-tri-vozmozhnye-modeli-zapuska-i-ih-posledstviya.html>, accesat la 08.03.2018.
5. <https://www.agroinfo.ro/vegetal/ucraina-vinde-teren-agricol-un-milion-de-hectare-va-fi-pus-la-dispozitia-investitorilor>, accesat la 08.03.2018.
6. <https://www.zagorodna.com/ru/analitika/chto-zhdet-rynok-zagorodnoy-nedvizhimosti-v-2016-godu.html>, accesat la 09.03.2018.
7. <http://politici.weebly.com/agricultura/capitalul-agricol-al-romaniei-1990-2014>, accesat la: 09.03.2018.
8. https://ro.wikipedia.org/wiki/Agricoltura_Rom%C3%A2niei, accesat la 09.03.2018.
9. <http://2celsius.org/ecoalmanah/2016/03/23/acapararea-terenurilor-agricole-in-romania>, accesat la 09.03.2018.
10. http://www.mmediu.ro/app/webroot/uploads/files/2017-01-13_Strategia_Nationala_a_Locuirii_2016-2030.pdf, accesat la 09.03.2017.

ROLUL CALITĂȚILOR PROFESIONALE ÎN ACTIVITATEA MANAGERULUI

Melania DORUC,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The human traits of a manager refer to the understanding of human behavior and knowledge of working methods with employees, including the creation of a socio-psychological atmosphere at the workplace. This article describes the professional qualities of the manager required in his professional activity.

Keywords: manager, professional qualities, human resources.

Un manager modern nu trebuie să uite că principala resursă constă în propriul său sistem care este comunicarea. De asemenea, el nu trebuie să uite că un manager trebuie să fie o persoană etică și de foarte mare încredere, capabilă să-și respecte în orice împrejurare cuvântul dat.

Rolul și trăsăturile managerului. Orice proces de conducere presupune existența unor manageri și a unor subordonați. Ambele componente sunt foarte importante în procesul de conducere.

Într-o organizație bine definită, managerii joacă mai multe roluri:

- a) sunt reprezentanții oficiali ai organizației;
- b) sunt reprezentanți ai subordonaților în interiorul organizației;
- c) orientează și pregătesc subordonații nu numai din punct de vedere al procesului de producție, dar și al atitudinii;
- d) sunt consilieri și confidenți ai subordonaților, fără a presupune că rezolvă problemele acestora;
- e) sunt judecători și arbitri de evaluare ai progresului față de obiectivele stabilite, de evaluare a performanțelor subordonaților și de stingere a disputelor.

Bazat pe cele prezentate mai sus, rezultă următoarea dependență funcțională [1, p. 78]:

$$\text{Conducerea} = f(\text{Lider, Subordonați, Situații}) \quad (1)$$

Această dependență arată că o bună conducere rezultă dintr-o combinație a celor trei factori: lideri, subordonați, situații, determinanți pentru caracteristicile stilului de conducere.

O problemă importantă pentru managerul modern o reprezintă atitudinea conducătorului față de migrația personalului.

Pe piața forței de muncă se constată o schimbare permanentă, mulți manageri caută diferite soluții pentru a-și consolida capitalul intelectual de care dispun, cât și de a găsi diferite metode de recrutare a personalului.

Astfel trebuie creat un mediu de lucru atrăgător și un sistem motivațional puternic din partea conducătorilor organizației. Dar pentru a crea acest sistem, un manager modern trebuie să dispună de o serie de calități, printre care sunt [2, p. 90]:

- să se adapteze conjuncturilor economice actuale;
- să-și aprecieze la justa valoare subalternii;
- să știe să comunice cu aceștia;
- să creeze și să susțină un sistem competitiv și onest de remunerare a acestora, bazat pe

rezultatele obținute de angajați, concomitent cu realizarea unui program pertinent de promovare la care aceștia să aibă acces;

- să furnizeze subalternilor mijloacele și resursele necesare desfășurării unei activități de calitate.

Trăsăturile managerului. Au fost identificate următoarele trei categorii generale de trăsături ale managerului:

- tehnice;
- conceptuale;
- umane.

Trăsăturile tehnice ale unui manager se referă la cunoștințele aprofundate de specialitate, la abilitatea analitică în cadrul specializării sale și de utilizare de tehnici și metode specifice domeniului său.

Trăsăturile conceptuale ale unui manager sunt acele trăsături care-i permit abordarea și menținerea unei perspective/ strategii pe termen mediu sau lung, în condițiile în care în procesul de zi cu zi se confruntă cu diverse probleme și lucrează cu informații detaliate. La fel trăsăturile conceptuale se referă la abilitatea de a construi și îmbina componente într-un sistem și de a înțelege contribuția fiecărei componente la succesul general al sistemului. Astfel, trăsăturile conceptuale includ abilitatea de a adopta cu calm deciziile necesare și de a planifica activitățile de rezolvare a diverselor probleme și de atingere a obiectivelor.

Generalizând, se poate spune că trăsăturile conceptuale ale unui manager sunt următoarele [3, p. 79]:

- abilitatea de planificare prin: fixarea obiectivelor, de selectare a strategiei și de stabilire a principiilor și procedurilor care vor asigura succesul îndeplinirii misiunii stabilite;
- capacitatea de organizare prin: stabilirea cadrului, a structurilor și a modalităților de coordonare a resurselor disponibile pentru îndeplinirea misiunii organizației;
- eficiența controlului, prin asigurarea că toate activitățile se desfășoară conform programelor, cu respectarea standardelor și criteriilor prestabilite și adoptarea de acțiuni corective pentru abaterile identificate;
- adoptarea deciziilor prin cercetarea condițiilor care impun adoptarea unei decizii, dezvoltarea și analiza diferitelor alternative posibile și selectarea soluției optime.

Trăsăturile umane ale unui manager se referă la înțelegerea comportamentului uman și cunoașterea metodelor de lucru cu angajații. Astfel, în cadrul lor se cuprind abilitatea de comunicare, de ascultare și de motivare a angajaților. Sintetizând, ele pot fi următoarele:

- comunicarea prin: transmiterea corectă a informațiilor către salariații implicați;
- abilitatea de lider prin: capacitatea de a influența pe alții de a îndeplini obiective prestabilite;
- motivarea prin: determinarea forțelor care conduc și/sau influențează individualitățile într-un anumit sens sau către un anumit scop;
- conducerea grupurilor prin: unirea individualităților în grupuri de lucru lipsite de antagonisme.

La fel un rol important îl au și limbajele comunicării manageriale. Înțelesul unui mesaj se transmite prin intermediul mai multor limbaje, limbajul cuvintelor fiind doar unul dintre ele. Proporția aproximativă în care intervin în comunicare diferite limbaje este:

- limbaj verbal – 7% ;
- paralimbaj – 38% ;
- limbaj nonverbal – 55%. [3, p. 89].

Managerul competent nu vorbește de pe poziții absolute, de deținător al adevărului absolut, ci își fondează afirmațiile pe ceea ce constată cu propriile simțuri. El va prefera să expli

ce cum a ajuns să afirme ceva și nu să demonstreze celuilalt că el are dreptate sau să impună.

Calitatea comunicării manageriale depinde în foarte mare măsură de maniera în care managerul monitorizează, controlează, filtrează, furnizează sau solicită informația.

Nivelul de interacțiune și tipuri de comunicare managerială. Interacțiunile realizate în procesul de comunicare au loc la trei niveluri [4, p. 76]:

- nivelul cognitiv, la care se tratează faptele, datele, cifrele, informațiile tehnice;
- nivelul afectiv, la care se tratează opiniile, gândurile, emoțiile, trăirile, sentimentele;
- nivelul comportamental, manifestare a ceea ce gândește și simte managerul.

În unele organizații sunt utilizate cu predilecție nivelurile cognitiv și comportamental, și se consideră ca fiind neproductiv nivelul afectiv. Reticența de a accepta emoțiile ca o sursă de informație, de influențare și de motivare provine din incompetența emoțională a managerului, din incompetența de a-și înțelege și controla propriile emoții, de a înțelege și de a acționa asupra emoțiilor celor din jur.

Fiecare nivel de interacțiune își are utilitatea lui într-o organizație. Atunci când încrederea, motivarea și moralul sunt ridicate organizația tinde să fie performantă. Organizațiile în care, la nivel emoțional, există alinierea scopurilor individuale cu cele ale organizației au un avantaj strategic în fața acelorora unde nu există o astfel de aliniere.

Ponderea cu care sunt folosite cele trei niveluri de interacțiune și formele specifice sub care se desfășoară comunicarea depind de indivizi și de stilul de management ca parte a culturii organizaționale și vor influența performanța organizației.

Tipurile de comunicare predominante în funcție de rolurile pe care le are de îndeplinit managerul sunt [4, p. 98]:

- comunicarea de influențare relațională, de integrare și de menținere este bazată pe expresivitate, deschidere, onestitate, credibilitate și empatie;
- comunicarea transformațională se bazează pe o prezentare clară și documentată, pe hotărâre și profesionalism;
- comunicarea informațională, de integrare și menținere se caracterizează prin rigurozitate, precizie, claritate și logică pentru a conferi stabilitate organizației;
- comunicarea de coordonare, de control, de instruire și de influențare are la bază hotărâre, capacitate de a simula și responsabiliza.

Pe parcursul comunicării, un rol important îl are empatia managerului, care conduce la înțelegerea deplină a interlocutorului la nivel cognitiv și emoțional. A asculta empatic înseamnă din partea managerului timp și efort intelectual, și emoțional investite în încercarea de a-l înțelege pe cel cu care comunică. A asculta empatic înseamnă a atinge sufletul interlocutorului, a înțelege ce simte, ce se află în spatele a ceea ce face sau spune.

Managerul comunică fără distorsionări atunci când respectă sentimentul stimei față de interlocutor. În acest caz, el poate apela la [4, p. 106]:

- comunicarea pozitivă, prin care respectă imaginile interlocutorului despre sine, despre lume. Atitudinea de superioritate, rigiditate, indiferență va genera cu siguranță sentimente negative, deoarece, implicit, contestă imaginea de sine a interlocutorului, neagă importanța și valoarea acestuia, neglijează nevoia de recunoaștere a acestuia. Acest fel de comunicare invalidează interlocutorul;
- comunicarea de pe poziții de egalitate, care oferă interlocutorului sentimentul că are un cuvânt de spus și care-l face pe interlocutor să se simtă recunoscut, înțeles, acceptat și prețuit și îi va da acestuia sentimentul de validare;
- comunicarea congruentă, caracterizată prin concordanța între comunicarea verbală și cea neverbală. Poate avea la bază disimularea emoțiilor, conștient sau nu, inclusiv fraudă emoțională. Comunicarea are caracter de continuitate, dacă ceea ce spune managerul este

legat în vreun fel de ceea ce s-a spus înainte, decurge natural din aceasta, nu apare pe un teren gol.

În concluzie putem menționa că trăsăturile umane ale unui manager se referă la înțelegerea comportamentului uman și cunoașterea metodelor de lucru cu angajații, inclusiv crearea atmosferei sociopsihologice la locul de muncă.

BIBLIOGRAFIE

1. Constantinescu, M., Competența socială și competența profesională. București, Ed.: Economica, 2004, p. 78.
2. Marinas, C. Managementul comparat al resurselor umane. București, Ed.: Economică, 2010, p. 90.
3. Musat, N. Managementul empatic al resurselor umane, Referat nr. 1 doctorat. Brașov, Ed.: Universitatea Transilvania, 1998, p. 79, p. 89
4. Nicolescu, O., (coordonator), Managerii și managementul resurselor umane. București, Ed.: Economica, 2004, p. 76, p. 98, p. 106.

ORGANIZAREA PROCESULUI DE IMPLEMENTARE A STANDARDULUI ISO 9001:2015 ÎN CADRUL INSTITUȚIILOR MEDICALE

Vladimir TROFIMOV,
doctorand,
colonel medic, Spitalul Clinic Militar Central
al Ministerului Apărării al Republicii Moldova

Veronica BUTNARU,
lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

ISO management systems have international recognition because of systemic approach concerning different fields of company's activity, based on the good practices, accumulated during the human history. More and more organizations implement and certify ISO management systems, first of all, in order to establish internal control under the provided products and services, but also for increasing competitiveness on the basis of international recognized good managerial practices. The adoption of a quality management system is a strategic decision for an organization that can help to improve its overall performance and provide a sound basis for sustainable development initiatives.

Keywords: Strategy, ISO, management standard, management system, quality planning, risk, conformity, certification, audit.

Implementarea unui sistem de management al calității este o modalitate de a controla procesele de producție bazate pe o abordare sistematică a riscurilor de execuție, pentru a stabili, opera, monitoriza, revizui, menține și îmbunătăți calitatea bunurilor și serviciilor. Este o abordare organizațională orientată pe procese.

Implementarea cu succes a unui sistem de management al calității (SMC) depinde de mobilizarea tuturor factorilor care intervin în prestarea serviciilor, de la identificarea cerințelor clienților până la evaluarea satisfacerii acestora.

Prin urmare, pentru implementarea unui sistem de management al calității în cadrul Spitalului Clinic Militar Central al Ministerului Apărării al Republicii Moldova, propunem următoarele etape [1]:

1. Cumpărarea copiei a standardelor ISO;
2. Obținerea sprijinului din partea conducerii;
3. Stabilirea domeniului de aplicare a sistemului de management al calității;
4. Identificarea legislației aplicabilă;
5. Alocarea și pregătirea resurselor necesare;
6. Realizarea cartografiei riscurilor;
7. Documentarea sistemului de management al calității;
8. Verificarea documentelor/înregistrărilor;
9. Implementarea sistemului de management al calității;

10. Monitorizarea implementării sistemului de management al calității;
11. Pregătirea de auditul de certificare;
12. Cererea de ajutor de la experți în domeniu.

Cumpărarea copiei a standardelor ISO. Înainte de stabilirea și redactarea diverselor documente pentru SMC, managementul Spitalului Clinic Militar Central trebuie să cumpere standardele ISO pentru sistemul de management al calității:

- standardul Sisteme de management al calității. Cerințe: ISO 9001:2015. Acest standard poate fi folosit ca punct de plecare pentru dezvoltarea unui SMC. Standardul oferă lista de cerințe revizuite față de care se efectuează certificarea și se asigură calitatea;
- standardul Sisteme de management al calității. Cerințe: ISO 9001:2008. Acest standard este caietul de sarcini pentru un SMC. El oferă lista de cerințe standard față de care se efectuează certificarea, inclusiv o listă de documente necesare. O organizație care urmărește certificarea SMC va fi examinată față de acest standard.

Obținerea sprijinului din partea conducerii. După cum este descris în ISO 9001:2015, managementul joacă un rol important în succesul unui SMC. Este recomandabilă stabilirea unui comitet SMC format din reprezentanți ai conducerii instituției medicale. Comitetul SMC propune reprezentantul managementului privind calitatea și eventual un responsabil de asigurarea calității. În acest caz managementul top al Spitalului Clinic Militar Central trebuie să se ghideze de secțiunea *leadership* din ISO 9001:2015.

Conducerea Spitalului Clinic Militar Central trebuie să manifeste un angajament complet privitor la înființarea, punerea în aplicare, exploatarea, monitorizarea, revizuirea, întreținerea, și îmbunătățirea SMC. Angajamentul trebuie să includă activități, cum ar fi asigurarea că sunt disponibile resursele adecvate pentru a lucra în cadrul SMC și că toți angajații afectați de SMC au instruirea corespunzătoare, sunt conștientizați și competenți.

Ca rezultat managementul Spitalului Clinic Militar Central trebuie să obțină *angajamentul managementului*.

Angajamentul managementului este demonstrat de următoarele elemente:

- **politica organizației în domeniul calității.** Această politică poate fi un document independent sau o parte dintr-un manual integrat utilizat de către organizație;
- **obiectivele calității și planuri ale calității.** Această informație poate fi și ea un document independent sau o parte dintr-un manual global utilizat de către organizație;
- **roluri și responsabilități pentru calitate.** Sarcinile legate de calitate ar trebui să fie documentate (documentația SMC) și atribuite în cadrul organizației (decizii ale managementului, fișe de post etc.);
- **anunțul sau comunicarea către organizație a importanței aderării la politicile de calitate.** Modalitatea de comunicare trebuie aleasă în funcție de specificul activității pentru a realiza eficacitatea maximă în diseminarea mesajelor;
- **resurse suficiente pentru a gestiona,** dezvolta, menține, și pune în aplicare SMC. În plus, managementul va participa la procesul PDCA (plan-do-check-act) [2, p.10] al SMC, așa cum este descris în ISO 9001:2015 prin:

- efectuarea analizelor de management al SMC la intervale planificate. Dovezi ale acestei activități pot fi parte a procesului de aprobare a documentelor în cadrul SMC;
- asigurarea că personalul care efectuează activități care influențează calitatea este inclus în programe de formare adecvate rolului fiecăruia, că este competent și conștient de rolurile și responsabilitățile alocate;

- dovezi ale acestei activități pot fi înregistrările privind instruirile și fișele de evaluare a angajaților.

Stabilirea domeniului de aplicare al sistemului de management al calității. În aceas

tă etapă, trebuie determinat care este măsura în care SMC va acoperi activitățile din cadrul instituției medicale. Cu alte cuvinte, care sunt procesele care vor fi incluse în sistem.

Spitalul Clinic Militar Central are nevoie de politici, obiective, planuri de calitate și de lista proceselor.

În scopul determinării domeniului de aplicare al SMC managementul Spitalului Clinic Militar Central poate utiliza mai multe documente obținute în cadrul etapei a doua, cum ar fi:

- politica în domeniul calității;
- obiectivele și planurile calității;
- rolurile și responsabilitățile pentru calitate definite de către management.

În plus, Spitalul Clinic Militar Central va avea nevoie de listele cu procesele care vor fi controlate prin intermediul SMC.

În timp ce managementul Spitalului Clinic Militar Central va examina aceste liste trebuie să clarifice următoarele aspecte:

- care sunt zonele din instituția medicală care vor fi acoperite de SMC?
- care sunt caracteristicile zonelor care urmează a fi incluse în SMC (locațiile, activele, tehnologiile)?
- pentru care dintre caracteristicile acestor zone instituția medicală va cere furnizorilor să se conformeze SMC?
- există dependențe de alte organizații? Acestea ar trebui să fie luate în considerare?
- care sunt procesele care vor stabili aplicabilitatea și contextul SMC?
- care este contextul strategic și organizațional?

Important este ca Spitalul Clinic Militar Central să-și păstreze domeniul de aplicare al SMC controlabil. Managementul spitalului trebuie să ia în considerare inițierea implementării SMC doar pentru o parte din instituție, cum ar fi o grupare logică sau fizică în cadrul instituției.

Identificarea legislației aplicabilă. După ce managementul spitalului a determinat domeniul de aplicare, trebuie identificate reglementările tehnice sau legislative care se aplică zonelor acoperite de implementarea SMC. Aceste standarde ar putea fi stabilite de:

- organisme profesionale din domeniul în care lucrează;
- autoritățile de stat;
- organismele internaționale de reglementare.

Managementul Spitalului Clinic Militar Central trebuie să verifice lista domeniilor reglementate în Republica Moldova în conformitate cu standardele europene armonizate și să stabilească dacă activitatea se regăsește în listă. În acest caz va trebui să asigure conformitatea produselor rezultate în cadrul activităților incluse cu cerințele armonizate.

Alocarea și pregătirea resursele necesare. Pentru funcționarea SMC trebuie să fie alocate resurse adecvate (oameni, timp și bani). În plus, personalul care trebuie să lucreze în cadrul SMC (menținerea acestuia și a documentației aferente) trebuie să beneficieze de o formare adecvată.

Succesul programului de formare trebuie să fie monitorizat pentru a se asigura că este eficient. Prin urmare, în plus față de programul de formare, trebuie stabilit un plan pentru modul în care va fi determinată eficacitatea activităților de instruire.

În acest context managementul Spitalului Clinic Militar Central **are nevoie de lista angajaților implicați în SMC, de planuri de instruire, de acordul managementului pentru alocare resurse.**

Realizarea cartografierii riscurilor. Conform standardului ISO 9001:2015 trebuie planificate și implementate procesele necesare de monitorizare, măsurare, analiză și îmbunătățire, pentru a demonstra conformitatea produselor/serviciilor, a se asigura conformitatea SMC, a

îmbunătăți continuu eficacitatea SMC. Măsurarea proceselor se face utilizând instrumente și metode de măsurare specifice producției de bunuri și servicii realizate în cadrul organizației din punctele stabilite prin cartografierea riscului.

Managementul Spitalului Clinic Militar Central are nevoie de *informația despre operațiunile realizate în cadrul proceselor, de domeniul de aplicare pe care l-a definit în etapa a treia și de informațiile privind operațiunile de realizare a produselor/serviciilor puse la dispoziție de instituție*. Ca rezultat managementul Spitalului Clinic Militar Central trebuie să obțină *lista operațiilor și problemele asociate acestora*.

Documentarea sistemului. Pentru realizarea documentației SMC este nevoie de:

- standardul ISO 9001:2015 Sistemul de management al calității. Cerințe;
- lista proceselor incluse în SMC;
- rezultatele cartografierii riscului definite în secțiunea a cincea a standardului.

Trebuie organizată o reuniune a persoanelor implicate în implementarea SMC pentru a face o trecere în revistă a proceselor și a documentației necesare. Pentru fiecare proces trebuie identificate elementele-cheie privind calitatea și cerințele privind documentarea.

Controlul documentelor/inregistrărilor. Odată ce documentația SMC a fost generată este necesară implementarea imediată a proceselor de control al documentelor/inregistrărilor.

În legătură cu noțiunile de document și înregistrare pot să apară unele confuzii datorită complexității de înțelesuri și respectiv de utilizări ale celor doi termeni. În unele ocazii acești termeni sunt considerați chiar sinonimi.

Pentru a elimina orice confuzie trebuie de precizat că în contextul standardelor de management ISO, documentele sunt înscrisuri cu conținut procedural (manuale, ghiduri, proceduri, instrucțiuni, formulare de culegere date etc.) care descriu ce și cum anume trebuie făcut, iar înregistrările sunt înscrisuri care consemnează date sau evenimente desfășurate ca urmare a aplicării conținutului procedural al documentelor.

Controlul documentelor este pur și simplu un mijloc de management al creării, aprobării, distribuirii, revizuirii, depozitării și eliminării diferitelor tipuri de înscrisuri cu conținut procedural. Procesele de control ale documentelor trebuie să fie cât mai simple și funcționale posibil, suficiente pentru a îndeplini cerințele ISO 9001:2015.

Implementarea sistemului. Este o practică bună ca managementul Spitalului Clinic Militar Central să pună în aplicare SMC pe măsură ce este documentat. Acest lucru este foarte eficace. În cazul în care are loc punerea în aplicare pe etape, poate fi evaluată eficacitatea sistemului în zone selectate. Inițial ar fi o idee bună să fie evaluate zonele în care șansele unei evaluări pozitive sunt ridicate, pentru a menține încrederea atât a conducerii, cât și a personalului în ceea ce privește avantajele punerii în aplicare a SMC.

Monitorizarea implementării SMC. Pentru a se asigura că SMC este și rămâne actual, potrivit, adecvat, și eficace, standardul ISO 9001:2015 solicită următoarele:

- analiza SMC de către management trebuie să fie făcută la intervale planificate. Revizuirea trebuie să includă evaluarea oportunităților de îmbunătățire, precum și necesitatea unor modificări SMC, inclusiv politica și obiectivele calității, cu o atenție deosebită acordată acțiunilor corective sau preventive precedente și eficacității acestora;
- audit intern periodic [3].

Rezultatele analizelor și auditurilor trebuie să fie documentate și să fie menținute înregistrări referitoare la controale și audituri. Managementul Spitalului Clinic Militar Central are nevoie de *rezultate ale verificărilor/ auditurilor, de recomandări pentru îmbunătățire*.

Pregătiți auditul de certificare. Dacă managementul Spitalului Clinic Militar Central

intenționează să certifice, SMC va trebui să efectueze un ciclu complet de audituri interne, analize efectuate de management și activități PDCA.

Auditorul extern va examina mai întâi documentele SMC pentru a determina domeniul de aplicare și conținutul SMC. Apoi, auditorul va examina înregistrările, adică dovezile că ați implementat și practicat ceea ce este declarat în reglementările SMC. În această circumstanță managementul Spitalului Clinic Militar Central *are nevoie de documentația SMC, de înregistrări realizate în cel puțin un ciclu complet de funcționare a sistemului.*

Cererea de ajutor de la experți în domeniu. Managementul Spitalului Clinic Militar Central este nou în sistemele de management și în mod particular în managementul calității, motiv pentru care recomandăm luarea în considerare a angajării unui consultant profesional pentru a ghida instituția pe parcursul procesului de stabilire și implementare al SMC. Un consultant cu experiență în implementarea unui SMC, poate economisi timp și bani și vă asigură de implementarea unor practici de calitate eficace și eventual, de certificarea cu succes a SMC.

Concluzii. În cazul în care managementul Spitalului Clinic Militar Central își va asuma responsabilitatea de implementare a sistemului managementului calității, se va angaja în respectarea și îndeplinirea politicii în domeniul calității și a obiectivelor generale, și specifice stabilite, asigurând în acest scop resursele necesare pentru implementarea și menținerea sistemului de management al calității, va crește gradul de satisfacție a angajaților și clienților prin îndeplinirea cerințelor sale.

BIBLIOGRAFIE

1. ISO 9001:2015(en) Quality management systems — Requirements. [citat 29 martie 2018]. Disponibil: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:en>
2. Standardele SR EN ISO 9001:2015 și SR EN ISO 14001:2015 în centrul atenției. În Revista Standardizarea. Ed: Standardizarea. ISSN 1220-2061, 34 p.
3. SM SR EN ISO 19011:2013 „Ghid pentru auditarea sistemelor de management”. Aprobă prin hotărârea INS nr. 41 din 27.07.2013. Chișinău, 2013, 49 p.

EVALUĂREA PERFORMANȚELOR ÎN DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A RESURSELOR UMANE DIN CADRUL MINISTERULUI APĂRĂRII AL REPUBLICII MOLDOVA

Diana VACARCIUC,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

Oleg FRUNZE,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Assessment of human resources appears as a necessity to improve the internal management system within the ministry, allowing better planning, coordination and organization of the human resources activity and of the organization as a whole. Evaluation is a prerequisite for determining the need for training and the continuous development of human resources. Performance evaluation as a factor in the professional development of staff within organizations. The methods that were used in research process: specialized literature study, observation, analysis, synthesis, interpretation of data.

Keywords: Human Resources, Human Development, Human Capital, Skills, Staff.

Conform DEX-ului, verbul *a evalua* are o semnificație asemănătoare cu verbele: a aprecia, a considera, a constata, a estima, a examina, a cântări, a judeca, a măsura, a nota, a observa, a valida, a valoriza, a expertiza etc.

Evaluarea presupune trei activități distincte: evaluarea comportamentului, evaluarea potențialului și a capacității de dezvoltare, evaluarea performanțelor obținute [1, p. 1].

Evaluarea este comună tuturor meseriilor. Pentru a vorbi despre întregul proces de evaluare a performanțelor, este necesară perceperea corectă a noțiunilor de „evaluare” și de „performanță”.

Performanța reprezintă un rezultat deosebit de valoros sau chiar excepțional în domeniul de activitate, o depășire a propriilor rezultate, precum și îndeplinirea la un nivel înalt a obiectivelor prestabilite pentru a fi realizate într-o perioadă de timp. De aceea, în literatura de specialitate procesul de evaluare a performanțelor este denumit sub diverse forme, cum ar fi: „evaluarea personalului”, „evaluarea meritelor”, „evaluarea rezultatelor”, „evaluarea angajaților”, „analiza performanțelor”, „aprecierea performanțelor”, „notarea performanțelor”, „clasificarea angajaților”.

Evaluarea performanțelor profesionale, reprezintă procesul de stabilire a modului și a măsurii în care angajatul își îndeplinește îndatoririle și responsabilitățile, care revin postului ocupat, comparativ cu standardele stabilite și comunicarea rezultatelor. „Evaluarea performanțelor profesionale individuale, reprezintă aprecierea gradului în care salariatul își

îndeplinește responsabilitățile ce îi revin, în raport cu postul ocupat” (Lemaître) [2, p. 383].

Evaluarea performanțelor este o activitate de bază a managementului resurselor umane, desfășurată în vederea determinării gradului în care angajații unei organizații îndeplinesc eficient sarcinile sau responsabilitățile ce le revin.

După cum observăm, definiția [2, p. 383] aduce o completare a noțiunii de evaluare cu elemente suplimentare, precum ar fi: este un bilanț al muncii depuse, elaborarea desfășurându-se în raport cu obiectivele stabilite de managementul ierarhic superior; o operațiune periodică scrisă, adică un proces ce se repetă la un anumit interval de timp. Forma scrisă, în acest caz, poate fi considerată un angajament dintre evaluator și evaluat, care permite o evaluare a șanselor de evoluție viitoare și presupune discuții personale, oferind posibilitatea unui schimb de opinii dintre evaluat și evaluator, fapt ce permite exprimarea liberă cu privire la unele aspecte cuprinse în formularul de evaluare.

Practic, toate organizațiile realizează evaluarea performanțelor, fie într-un mod formal, fie informal. Totuși apare întrebarea: *De ce trebuie să evaluăm performanțele?* La această întrebare specialiștii au mai multe răspunsuri care derivă din scopul, obiectivele și necesitatea evaluării performanțelor personalului din cadrul organizației.

În Republica Moldova, modul de organizare și desfășurare a evaluării personalului militar este stabilit în „*Instrucțiunea privind modul de organizare și efectuare a evaluării militarilor prin contract în Armata Națională*”.

Astfel, evaluarea devine „O parte componentă a managementului resurselor umane, desfășurată în vederea identificării performanțelor profesionale ale militarilor prin contract ai Armatei Naționale în raport cu standardele și cerințele funcțiilor deținute de aceștia, precum și a potențialului de care dispun militarii evaluați pentru identificarea posibilităților lor de dezvoltare și evoluție în cariera militară”.

„O activitate continuă de apreciere, monitorizare, consiliere și îndrumare a militarilor în procesul îndeplinirii obligațiilor funcționale sau pregătirii profesionale și de utilizare a potențialului de care aceștia dispun” [3, p. 2] .

Scopul activității de evaluare:

1. Selectarea celor mai capabili ofițeri, subofițeri, sergenți și soldați prin contract, în vederea promovării, dezvoltării profesionale, acordării (confirmării) categoriilor de calificare, precum și detașării în misiuni de serviciu pentru a urma diferite tipuri de instruire etc.;
2. Folosirea eficientă a militarilor și numirea lor în funcții conform necesităților de serviciu;
3. Conștientizarea militarilor evaluați asupra modului de îndeplinire a obligațiilor funcționale și a modalităților de îmbunătățire a performanței și potențialului acestora.

Cerințe pentru procesul de evaluare:

Obiectivitate - evaluarea trebuie să redea, în mod real, meritele, performanțele, progresele, deficiențele și nerealizările înregistrate în activitatea celui evaluat;

Complexitate și precizie - evaluarea trebuie să ofere tot setul de date necesar pentru determinarea profilului profesional, moral și comportamental al militarului evaluat;

Continuitate - evaluarea se realizează pe parcursul întregii perioade de evaluare, continuu și sistematic, pentru a identifica, aprecia și îmbunătăți rezultatele și potențialul celui evaluat.

Evaluarea militarilor are două componente fundamentale: evaluarea performanței; evaluarea potențialului.

Evaluarea performanței vizează modul în care un militar își îndeplinește obligațiile de serviciu și sarcinile funcției deținute în raport cu fișa funcției.

Evaluarea potențialului are drept scop distingerea unor caracteristici personale ale militarului evaluat în vederea utilizării și dezvoltării profesionale în cariera militară.

Începutul perioadei de evaluare - etapă în care comandanții care au responsabilități

privind evaluarea militarilor, stabilesc obiectivele și prioritățile organizaționale și individuale pentru noua perioadă de evaluare;

Perioada propriu-zisă de evaluare se caracterizează prin monitorizarea performanței în funcții și a pregătirii profesionale a militarilor, precum și asigurarea consilierii și îndrumării acestora în îndeplinirea obligațiilor funcționale și a dezvoltării lor profesionale;

Sfârșitul perioadei de evaluare – etapa respectivă se axează pe aprecierea performanțelor și a potențialului militarilor pe timpul îndeplinirii obligațiilor funcționale și/sau a obiectivelor activității de pregătire profesională, întocmirea documentelor de evaluare corespunzătoare, precum și elaborarea/actualizarea planurilor individuale de dezvoltare profesională în cariera militară.

În cadrul structurilor militare, procesul de evaluare poate fi realizat în trei tipuri: **Evaluarea anuală** - tip de evaluare care se realizează pentru fiecare an calendaristic pentru tot personalul militar care a îndeplinit obligațiile stabilite.

Evaluarea anuală (specială) a militarilor se exprimă prin unul din următoarele calificative: **excepțional, foarte bun, bun, corespunzător, mediocru sau necorespunzător**.

Evaluarea specială este un tip de evaluare ce se desfășoară în mod ocazional pentru personalul militar, care a îndeplinit atribuțiile funcționale obișnuite, în subordinea aceluiași comandant, pentru o perioadă cuprinsă între două și șase luni calendaristice și respectă prevederile stipulate în următoarele condiții: au fost numiți în alte funcții în anul calendaristic pentru care se realizează procesul de evaluare; au fost detașați pentru a exercita atribuțiile altei funcții sau pentru a îndeplini o misiune în aceeași unitate sau într-o altă unitate militară; au fost numiți într-o altă funcție sau trecuți în rezervă. Procesul de evaluare specială este relatat într-o fișă de evaluare specială care se anexează la fișa de evaluare anuală și ale cărei informații sunt luate în considerare la realizarea evaluării anuale.

Evaluarea pregătirii profesionale are loc pentru perioada în care personalul militar a participat la anumite tipuri de instruire cu durată de, cel puțin, patru săptămâni și în fiecare an pentru studenții instituțiilor de învățământ militar. Fișele de evaluare a pregătirii profesionale a celor din urmă sunt anexate la sfârșitul fiecărui an de învățământ în dosarele personale ale studenților, fiind utilizate la atestarea acestora la finalizarea studiilor în instituțiile de învățământ militar. La evaluarea pregătirii profesionale, contingentul evaluat este notificat conform baremului pentru nivelul pregătirii și calificative parțiale pentru modul de îndeplinire a obiectivelor didactice, precum și pentru modul de comportare pe durata pregătirii. Militarii au dreptul să conteste rezultatele de evaluare anuală sau specială, atunci când nu sunt de acord cu rezultatele evaluării [3, p. 3].

În scopul determinării modului de respectare a reglementărilor legate de evaluarea militarilor și prevenirii unor situații necorespunzătoare, activitatea de evaluare este controlată periodic de către eșalonul superior. Totodată, serviciile responsabile de managementul resurselor umane și de personal vor controla unitățile militare din subordine, potrivit domeniului lor de competență asupra modului de efectuare a evaluării. Rezultatele controalelor se transmit în Direcția management resurse umane care, în baza acestora, prezintă anual Ministrului Apărării raport cu principalele concluzii asupra activității de evaluare în anul respectiv.

Obligațiile, ce se stabilesc în cadrul procesului de evaluare, corespund relațiilor ierarhice dintre comandanți și subordonați, stabilite în statele de organizare ale unităților militare.

Rapoartele statistice de evaluare sunt întocmite de către toate unitățile militare, în scopul obținerii unor date și informații referitoare la nivelul performanței și potențialului militarilor, la un moment dat, și se expediază către Direcția Management resurse umane și Direcția personal – pentru toate categoriile de militari; Comandamente – pentru categoriile de militari gestionate de acestea.

Documentele respective însoțesc rapoartele anuale ale activității de evaluare, oferind detalii și, în același timp, formularea unor concluzii privind evaluarea militarilor pe categorii de personal și evaluarea militarilor cu funcții de conducere.

Potrivit literaturii de specialitate și a practicii manageriale în domeniu, cele mai semnificative obiective ale evaluării performanțelor sunt: desfășurarea corespunzătoare a unor activități din domeniul resurselor umane; recompensarea echitabilă a personalului. La sfârșitul activității de evaluare fiecare militar evaluat primește o copie a propriei fișe de evaluare.

Comandanții (managerii) au un rol hotărâtor în realizarea obiectivelor de performanță și de dezvoltare profesională în cariera militară a subordonaților, cărora le întocmesc actele de evaluare. Aceștia sunt obligați să verifice dacă subordonații au înțeles obiectivele și misiunile organizaționale și individuale, rolul lor în cadrul unității militare și standardele după care performanța lor va fi evaluată.

Pentru a realiza o evaluare obiectivă, comandanții (managerii) evaluatori trebuie să folosească toate circumstanțele, să observe și să colecteze informații despre performanța, competența, aptitudinile profesionale și potențialul militarului evaluat. Comandanții (managerii) evaluatori sunt obligați să întocmească documente de evaluare corecte, exacte și cât mai complete, în spațiul oferit de fișa de evaluare. Evaluările lor vor conține atât realizările, cât și nerealizările celui evaluat pe parcursul perioadei de evaluare.

În evaluările pe care le fac, comandanții sunt obligați să reflecte cât mai corect și cinstit personalitatea, performanța și potențialul fiecărui militar, precum și să accentueze deosebirile dintre ei, ceea ce este un factor foarte important atât pentru fiecare militar în parte, cât și pentru Armata Națională, în ansamblu.

Activitatea de evaluare se desfășoară pe durata unui an calendaristic, procesul reluându-se în fiecare an. Ea se încheie cu întocmirea fișelor de evaluare anuală, iar în unele cazuri – a fișelor de evaluare specială. În cadrul activității de evaluare anuală se desfășoară o serie de acțiuni eșalonate în timp pe tot parcursul anului.

În concluzie, putem afirma că evaluarea performanțelor este un proces complex și necesită o anumită maturitate organizațională pentru a putea deveni un sistem util și eficient într-o instituție. Un astfel de sistem poate să contribuie la motivarea și dezvoltarea angajaților, precum și la atingerea unui nivel superior de performanță organizațională. Pentru a beneficia la maximum atât pentru organizație, cât și pentru dezvoltarea individuală a angajaților, de un astfel de sistem, ar trebui permanent de perfecționat sistemul de evaluare a performanțelor atât a indivizilor ce activează într-o organizație cât, și a organizației în întregime. Aplicarea unor politici chibzuite de management al performanțelor bazate pe principii de egalitate, transparență și meritocrație este cheia succesului unui management eficient al resurselor umane.

În urma studierii procesului de evaluare a performanțelor profesionale, putem conchide că acest proces trebuie să aibă la bază atât în cazul personalului militar, cât și al funcționarilor publici civili, următoarele obiective: evidențierea progresului de la aprecierea precedentă, îmbunătățirea performanțelor actuale, stabilirea cerințelor de perfecționare, corelarea retribuției cu nivelul performanțelor; evaluarea performanțelor în mod obiectiv, echitabil, transparent, pentru identificarea potențialului real al personalului și pentru determinarea necesității de instruire; stabilirea potențialului de conducere pentru identificarea persoanelor ce posedă acest potențial, stabilirea planului de promovare și a cerințelor de perfecționare în vederea promovării; revizuirea retribuției, pentru diferențierea în raport cu nivelul performanței, stabilirea motivării personale adecvate.

Evaluarea corectă a performanțelor individuale permite departajarea între angajații, care execută același gen de activitate, iar performanța poate fi influențată de satisfacția în muncă,

de atitudinea generală și de gradul motivației la locul de muncă. Pentru a se asigura corelația dintre performanță și recompensă trebuie să fie îndeplinite condițiile legate de: încrederea angajaților în manager; libertatea performanței; competența unor manageri; existența unui sistem corect de evaluare; promovarea pe bază de meritocrație. Existența unor metode adecvate de evaluare asigură cunoașterea cât mai precisă a poziției deținute în cadrul dezvoltării carierei, a condițiilor și cunoștințelor necesare. Este obligatoriu ca planificarea carierei, descrierea obligațiilor postului, evaluarea performanțelor și aprecierea activității, să fie pentru manager un *concept unitar*, încât resursele umane să se simtă incluse în organizație.

Un conducător (funcționar public/militar) trebuie să rețină foarte bine că evaluarea nu este: un simplu anunț către angajați despre ceea ce nu fac bine; un raport secret; un sinonim al interviului disciplinar; o modalitate de a rediscuta salariul. Ca lacună în procesul de evaluare a performanțelor militarilor putem evidenția evaluarea care se realizează o dată la 5 ani (atestarea), întrucât pe parcursul a 5 ani rezultatele evaluărilor anuale devin irelevante, nevalabile. Ca o soluție pentru această situație ar fi excluderea atestării care ar însemna reducerea cheltuielilor legate de procesul de atestare, creându-se posibilitatea ca mijloacele financiare respective să fie investite în dezvoltarea profesională a personalului, astfel încât acesta să fie capabil de a aduce plus valoare în cadrul unităților militare. Metodele moderne de evaluare a personalului, aplicate la etapa actuală în sistemul administrației publice în Republica Moldova sunt bune, dar literatura de specialitate ne oferă un șir de alternative, menite să ne ușureze și să îmbunătățească procesul de evaluare a resurselor umane. De noi depinde alegerea corectă și implementarea celor propuse și atunci rezultatele nu se vor lăsa așteptate.

BIBLIOGRAFIE

1. Manolescu A., *Managementul resurselor umane*, Ediția a treia, Editura Economică, București, 2001, 560 p.
2. Instrucțiunea privind modul de organizare și efectuare a evaluării militarilor prin contract în Armata Națională, Ordinul Ministrului Apărării nr. 200 din 2009, 52 p.
3. Definiții, sensuri și componente ale evaluării. În: <https://ro.scribd.com/doc/27605983/definiții-sensuri-Evaluare>, (accesat la 21.03.2018).

SPECIFICUL GESTIONĂRII RESURSELOR UMANE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

Ludmila RUSU,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

Tatiana TOFAN,
doctor în economie,
conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

At general level, the changes concerning human resources management and career management could be done only in legislative background. First of all, certain laws are very ambiguously and subjective interpretations can be done. The development of public servants career, their training and motivation should represent priority objectives of any institution at any level. The problem of the actual legislative background is not one of contain, but one of implementation, public institutions couldn't be able to put into value efficiently their instruments in order to apply law in an efficient way. The new system of public service has to take into account the fact that a modern and efficient public administration has to be in the citizens' service.

Keywords: public administration, human resources, management, implementation, government, progress, efficient, quality.

Gestiunea carierelor sau dezvoltarea potențialului uman al organizației vizează atingerea celui mai bun echilibru între nevoile personalului, așteptările cu privire la munca în sine, potențialul și aspirațiile acestuia. Punerea la punct a unui program de dezvoltare a resurselor umane trebuie să fie considerată drept o investiție din partea organizației, ale cărei rezultate viitoare vor putea fi măsurate în termenii creșterii productivității muncii, îmbunătățirii climatului social, creșterii stabilității personalului, creșterii eficienței muncii.

Gestionarea resurselor umane reprezintă o activitate de bază a managementului resurselor umane și cuprinde mai multe activități așa cum sunt: managementul previzional al resurselor umane, analiza și prognoza resurselor umane, evaluarea ofertei resurselor umane.

La rândul său managementul resurselor umane în cadrul unei Autorități Publice Locale reprezintă un factor care determină eficiența și eficacitatea activităților respectivei autorități, dar și impactul la nivel de comunitate. Acest fapt constituie un factor esențial în progresul economic și cel social la nivel local.

Această subdiviziune are misiunea de a contribui la realizarea obiectivelor strategice ale autorității publice, prin promovarea și implementarea unui management eficient al resurselor umane în cadrul respectivei autorități [3,p. 45].

De menționat că un serviciu public modern necesită schimbarea managementului resurselor umane prin trecerea de la managementul de personal la managementul resurselor umane. În consecință, componența de resurse umane va deveni o competență esențială pentru toate persoanele cu funcție de conducere din administrația publică. Transferul

de responsabilități pentru managementul resurselor umane către managerii de linie are consecințe importante pentru responsabili de gestiunea resurselor umane, care vor avea un rol vital în a oferi managerilor de linie sfaturi și îndrumări profesionale și în a asigura focalizarea sistemului și procedurilor de resurse umane asupra obiectivelor strategice ale organizației [1, p. 37].

Pornind de la opinia savantului A. Manolescu, potrivit căreia *esența oricărei organizații este efortul uman, iar eficiența și eficacitatea acesteia sunt influențate, în mare măsură, de comportamentul oamenilor din cadrul organizației* este evident că nu numai aptitudinea de a munci determină performanțele organizației, acestea fiind influențate și de potențialul intelectual, aptitudinile de a cunoaște, creative, inovative ale angajaților, capacitățile lor de a analiza previzional, de a anticipa schimbările și a se alinia rapid la exigențele organizației și ale mediului extern social, politic, economic și cultural [3, p. 74].

Prin prisma viziunii expuse, anume categorisirea resurselor umane ale autorităților publice ca un „capital uman” reflectă integral ansamblul performanțelor personale (creative, de muncă, inovative, adaptabile, mobile și flexibile etc.), complexitatea lor și se înscrie integral în conceptul și teoriile științei manageriale. Anume creativitatea și spiritul novator al resurselor umane determină astăzi potențialul de realizare a autorităților publice. Aceasta ne-o confirmă și estimările unor economiști, care consideră că sporirea productivității muncii este asigurată de [3, p. 39]:

- nivelul de pregătire profesională a angajaților cu 42 %;
- aprofundarea cunoștințelor de domeniu și aplicarea lor în practică –36 %;
- și doar 9 % se datorează majorării investițiilor directe.

Datele de mai sus ne confirmă că pentru asigurarea unei activități avansate, resursele umane trebuie plasate pe prim-plan, astfel devenind resurse-cheie în organizație, deoarece:

- în organizațiile publice aspectele organizaționale, economice, de decizie devin tot mai dependente de resursele umane, îndeosebi de capacitățile, aptitudinile, performanțele profesionale ale lor;

- reformarea și modernizarea administrației publice implică schimbări esențiale în condițiile muncii și factorii care influențează direct potențialul resurselor umane și utilizarea lor eficientă;

- modificarea sistemului managerial al administrației publice, al structurii și dinamicii resurselor umane conduc inevitabil la sporirea nivelului de pregătire profesională, perfecționarea cunoștințelor profesionale etc.

Deci, succesul transformărilor în administrația publică este în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța motrice principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

Resursele umane reprezintă cea mai importantă resursă a unei instituții, indiferent de domeniul său de activitate, deoarece fără prezența efectivă a oamenilor, care știu ce, când și cum trebuie făcut, este imposibil ca organizația să-și atingă obiectivele. Dificultățile sau succesele instituțiilor, inclusiv ale autorităților publice locale, au la bază resursele umane și calitatea managementului aplicat asupra acestora.

În același timp, comportamentul uman este influențat de o serie de nevoi, dorințe și preferințe care, într-un anumit mediu și în funcție de influențele acestuia, îl determină să acționeze într-un fel sau altul și să obțină efectele și rezultatele dorite.

Performanța autorităților publice depinde în mare măsură de competența și profesionalismul resurselor umane ce activează în ele, de felul în care personalul concepe obiectivele ce

stau în fața autorităților publice, de modul în care le soluționează, de măsura în care își asumă responsabilitatea pentru consecințele activității lor, de felul în care conlucrează cu cetățenii.

Deci, succesul transformărilor în administrația publică este în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța motrice, principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

BIBLIOGRAFIE

1. Cojocaru S., Tofan T., Butnaru V. [et al.] Managementul resurselor umane în administrația publică din Republica Moldova. Ch.: AAP, 2014, p. 44.
2. Blajin A., Roșcov M., Popa V., Țepordei A., Managementul resurselor umane, Ch.: 2015.
3. Manolescu, A. Managementul resurselor umane. - București, Editura RAI, 2001, - 395 p.

MANAGEMENTUL SECTORULUI EUROPEAN AL CONSTRUCȚIILOR

Oleg FRUNZE,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

Mircea LUPAȘCU,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The construction sector is a strategic importance for Europe, the production of buildings and infrastructure works will condition the economic activity of all sectors. Sustainable competitiveness reflects the ability to achieve and maintain the competitiveness of the construction industry, in accordance with sustainable development objectives.

Keywords: construction, competitiveness, strategies, objectives.

Construcțiile reprezintă unul dintre cele mai dinamice domenii din industrie și o componentă importantă a economiei unei țări, respectiv, pentru ramurile industriale complementare, cea a oțelului, cimentului sau industria chimică.

Clădirile moderne, inclusiv spațiile destinate activităților didactice, trebuie echipate cu instalații care au consumuri energetice scăzute, respectiv, sisteme integrate de încălzire, răcire și ventilație și care au pompe de căldură care pot asigura toate cerințele de confort cerute.

Conceptul dezvoltării durabile determină o abordare diferită de cea clasică, cu care suntem obișnuiți, atunci când este vorba de o clădire.

În prezent, clădirea este considerată ca un organism într-o evoluție continuă, care în timp trebuie tratat, reabilitat și modernizat pentru a corespunde exigențelor stabilite de utilizator într-o anumită etapă. De mare actualitate sunt analizele și intervențiile legate de economia de energie în condițiile asigurării unor condiții de confort corespunzătoare. Acest aspect a fost denumit eficientizarea energetică a clădirii. În paralel cu reducerea necesarului de energie, se realizează două obiective importante ale dezvoltării durabile, și anume, economia de resurse primare și reducerea emisiunilor poluante în mediul.

Evoluțiile din ultimii ani la nivel mondial, precum și european, au impus pe ordinea de zi a guvernelor probleme legate de mediu și dezvoltare durabilă. În timp ce instituțiile europene au continuat să elaboreze planuri, programe și legislație complexă în domeniul mediului, unele state-membre au început să dezvolte politici și strategii pentru sectorul construcțiilor, în contextul unei dezvoltări durabile.

Sectorul de construcții este format, în principal, din întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri). Potrivit estimărilor Federației Industrii Europene a Construcțiilor (FIEC), 95 % dintre aceste IMM-uri au mai puțin de 20 de angajați [3, p. 3].

Sectorul de construcții promovează o creștere europeană eficientă, durabilă și competitivă prin [4, p. 90]:

- crearea unui mediu eficient energetic și integrarea energiei regenerabile;
- realizarea unei infrastructuri moderne pentru sectorul de transport;

- reducerea amprente ecologice a produselor și serviciilor.

Deși situația diferă în mod semnificativ în cadrul UE de la o țară la alta și de la un subsector la altul, unele tendințe generale pot fi observate:

- condițiile de creditare sunt mai stricte, iar obținerea asigurării de credit este tot mai dificilă;

- companiile de construcții se confruntă cu dificultăți financiare, în unele cazuri extreme, ceea ce a condus chiar la faliment; sectorul de construcții este compus în principal din IMM-uri, acestea bazându-se, în principal, pe credite bancare, fiind, astfel, mai expuse la întârzierea efectuării plăților de către clienți (privati și publici);

- contracția sectorului de construcții de locuințe noi este continuă și se accentuează;

- în general, lucrările de inginerie civilă au scăzut în comparație cu anul precedent, deși acestea au ajutat la susținerea activității de construcții în multe țări ale UE datorită planurilor europene și naționale de redresare economică care dau prioritate pentru lucrările de infrastructură;

- investitorii tind să favorizeze investițiile în renovarea și modernizarea locuințelor, decât în locuințe noi, acest lucru datorându-se și tendinței actuale către luarea în considerare a protecției mediului în sectorul construcțiilor și, în special, de stimulente fiscale existente în multe țări din UE pentru investiții eficiente energetic.

Normele statelor-membre impun ca totuși construcțiile să fie proiectate și executate în așa fel încât să nu pună în pericol siguranța persoanelor, a animalelor domestice și a bunurilor și să nu dăuneze mediului.

Acțiunile pentru creșterea competitivității sectorului de construcții în statele-membre ale Uniunii Europene vizează elaborarea unei strategii pentru utilizarea și promovarea:

- materialelor de construcții ecologice;
- eficiența energetică în clădiri;
- gestionarea deșeurilor provenite de la execuția construcțiilor și demolări.

Aceasta se materializează în realizarea unei Agende pentru construcții durabile în Europa care vizează art. 6 din Tratatul de la Amsterdam, prin care cerințele de protecție a mediului să fie integrate în definirea și punerea în aplicare a politicilor și activităților comunitare, în vederea promovării dezvoltării durabile.

Măsurarea competitivității trebuie să depășească măsurile tradiționale de productivitate și profitabilitate.

Firmele europene de construcții folosesc Indicatori-Cheie de Performanță (KPIs) pentru a se asigura de atingerea obiectivelor strategice, financiare și nonfinanciare, stabilite pentru fiecare proiect în parte. În timp ce unii sunt de părere că timpul, calitatea și costurile sunt criterii fundamentale în măsurarea reușitei proiectelor, alții consideră că succesul presupune mai mult decât aceste trei aspecte.

În continuare sunt prezentate câteva exemple de indicatori de performanță ce pot fi utilizați în construcții, grupați în trei categorii [1]:

Costuri

- Variația costului de construcție – măsoară rata de variație a costului de construcție efectiv, în raport cu cel estimat inițial;

- % Costul de exploatare și întreținere a construcției – măsoară costul anual de exploatare și întreținere a unei construcții, exprimat ca procent din costul de construcție și proiectare.

Timp

- Timpul necesar reparării defectelor – măsoară timpul necesar antreprenorului pentru a repara toate defectele în perioada de întreținere, din momentul în care proiectul este disponibil pentru a fi dat în folosință, până la terminarea perioadei contractuale de reparare a defectelor;

- % Proiecte de amenajare finalizate înainte de termen sau la timp – măsoară procentajul proiectelor de amenajări urbane finalizate înainte de termen sau la timp, din totalul proiectelor de amenajare urbană începute.

Calitate

- Probleme de calitate ale construcțiilor ce pot fi date în folosință – măsoară numărul problemelor de calitate în cazul construcțiilor ce pot fi date în folosință;

- Defecte – măsoară numărul total de defecte în momentul predării, cauzate de starea edificiului.

- Alți indicatori de performanță, legați de satisfacția clienților, preluați de la Departamentul pentru Mediu, Transporturi și Regiuni al Marii Britanii sunt: % Satisfacția clienților față de construcție și % Satisfacția clienților față de serviciile de construcții. În ceea ce privește domeniul sănătate și securitate, departamentul monitorizează: Accidentele fatale, % Accidentele nefatale și Timpul pierdut cu accidentele.

De exemplu, Departamentul pentru Mediu, Transporturi și Regiuni al Marii Britanii, consideră că, pentru a menține competitivitatea unei afaceri, pe lângă timp, calitate și costuri, sunt importante și schimbările și gradul de satisfacție a clienților, respectiv, performanța în sănătate și securitate.

Odată ce au fost identificați corect și implementați, indicatorii-cheie de performanță ajută firmele de construcții să determine măsura în care rezultatele înregistrate sunt în concordanță cu obiectivele stabilite. Principalul avantaj al utilizării KPIs este legat de îmbunătățirea calității și reducerea costurilor. KPIs fac posibilă monitorizarea muncii și a costurilor cu materialele, precum și asigurarea unor rezultate viitoare mai bune prin identificarea punctelor forte și punctelor slabe în procesul de construcție și implementarea de inițiative de succes.

Concluzii. Sectorul economic construcții și instalații la nivelul Uniunii Europene își bazează, în mare măsură, competitivitatea pe dotarea cu utilaje performante, fiabile, cu utilizări diverse. Pentru a se încuraja investițiile în sectorul construcții, întreprinderile au nevoie de acces la resursele critice, mai ales, la energie și materii prime, la prețuri rezonabile care să reflecte condițiile internaționale în materie de costuri. Conceperea și punerea în aplicare a instrumentelor de politică pentru diversele obiective atât de la nivelul UE, cât și de la nivel național nu trebuie să conducă la distorsionări ale prețurilor care să implice prețuri relative disproporționate mai ridicate ale acestor resurse. De asemenea, ar trebui luate măsuri la nivelul pieței interne și la nivel internațional pentru a asigura furnizarea corespunzătoare a acestor resurse, pentru a crește eficiența utilizării energiei și a celorlalte resurse și pentru a reduce deșeurile în construcții.

BIBLIOGRAFIE

1. Construind performanța: indicatori-cheie de performanță utilizați în domeniul construcțiilor. [citată la 06.04.2018] Disponibil: <http://www.acumenintegrat.ro/construind-performanta-indicatori-cheie-de-performanta-utilizati-domeniul-construcțiilor>.

2. Enulescu C., Competitivitatea sectorului european al construcțiilor. [citată la 04.04.2018]. Disponibil: <http://uac.incd.ro/Art/v2n2a14.pdf>

3. Ghid facultativ de bune practici pentru înțelegerea și punerea în aplicare a Directivei 92/57/CEE privind cerințele minime de securitate și sănătate care se aplică pe șantierele temporare sau mobile („directiva privind șantierele”) Comisia Europeană. [citată 04.04.2018] Disponibil: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6715&langId=ro>

4. Lambrache S., Efectele crizei economice asupra sectorului de construcții. În Revista Urbanism. Arhitectură. Construcții Vol. 3, nr. 3, 2011 [citată la 06.04.2018] Disponibil: <http://uac.incd.ro/Art/v3n3a13.pdf>

SPECIFICUL FINANȚĂRII INSTITUȚIILOR DE ÎNVĂȚĂMÂNT SUPERIOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Aurica POPA,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The problem of higher education funding is an older topic, present on the public agenda of the Republic of Moldova. Both the state, on the one hand, and the universities, on the other hand, realize that university education is underfunded, and that situation can not be endlessly tolerated. However, during the consolidation of the higher education system an acceptable solution for universities was tax-based studies.

Keywords: salary, salary grid, budget sector, basic salary, additional salary.

În Republica Moldova actualmente activează 2868 de instituții de învățământ, cu un contingent de 607,1 mii de copii/elevi/studenți inclusiv, 1461 de instituții de educație timpurie (la situația de la 01.01.2016) cu un număr de 149,9 mii de copii, 1291 de instituții de învățământ primar și secundar general, în care studiază 333,7 mii de elevi, 86 de instituții de învățământ profesional tehnic cu un număr de 48,8 mii de elevi (43 de școli profesionale cu 17,2 mii de elevi, 32 de colegii cu 17,2 mii de elevi, 11 Centre de excelență cu 14,4 mii de elevi) și 30 de instituții de învățământ superior cu contingentul de 74,7 mii de studenți. Numărul cadrelor didactice în învățământ constituie 50565 persoane [12, p.29].

În conformitate cu Clasificația programelor, aprobată de Ministerul Finanțelor, *Strategia sectorială de cheltuieli în domeniul educației*, [7] Programul Învățământ cuprinde 17 subprograme, pe domenii prioritare de intervenție: Subprogramul 01 „Politici și management în domeniul învățământului”, Subprogramul 02 „Educație timpurie”, Subprogramul 03 „Învățământ primar”, Subprogramul 04 „Învățământ gimnazial”, Subprogramul 05 „Învățământ special”, Subprogramul 06 „Învățământ liceal”, Subprogramul 08 „Învățământ profesional tehnic secundar”, Subprogramul 09 „Învățământ profesional tehnic postsecundar”, Subprogramul 10 „Învățământ superior”, Subprogramul 11 „Învățământ postuniversitar”, Subprogramul 12 „Perfecționarea cadrelor”, Subprogramul 13 „Servicii generale în educație”, Subprogramul 14 „Educație extrașcolară și susținerea elevilor dotați”, Subprogramul 15 „Curriculum”, Subprogramul 16 „Asigurarea calității în învățământ”, Subprogramul 17 „Asigurarea de către stat a învățământului la nivel local”.

Conform Legii salarizării a Republicii Moldova nr. 847 din 14.02.2002, formele de salarizare reprezintă modalități de evaluare și de determinare a muncii salariaților și a rezultatelor acesteia, precum și a salariului ce li se cuvine.[5]

1) Salarizarea după timpul lucrat (în regie). Personalul încadrat în această formă este plătit după timpul lucrat. O anumită cantitate și calitate a rezultatelor muncii sunt subînțelese pentru că ele au fost luate în calcul la încadrarea persoanelor pe posturi și trepte de salarizare.

2) Salarizarea în acord direct (pe bucată). Salariul efectiv se calculează în funcție de rezultatele obținute (număr de bucăți produse, valoarea bunurilor realizate în perioada de referință) înmulțind salariul stabilit pentru unitatea de produs cu volumul producției. Salarizarea în acord direct are următoarele avantaje:

- generează sentimentul de echitate (fiecare primește un salariu după cât a produs);
- conduce la creșterea productivității muncii;
- elimină nevoia de control deci reduce cheltuielile administrative;
- se aplică foarte bine pentru munca în afara unității, la domiciliu.

În Republica Moldova sistemul de salarizare este reglementat de circa 40 de acte legislativ-normative, printre cele mai principale sunt următoarele:

- Codul muncii al Republicii Moldova adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 154-XV din 28.03.2003.

- Legea salarizării nr. 847 din 14.02.2002, Monitorul Oficial nr. 50-52 art nr: 336 din 11.04.2002.

- Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr. 355-XVI din 23.12.2005.

- Hotărârea Guvernului nr. 195 din 13.03.2013 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din instituțiile de învățământ superior de stat cu autonomie financiară Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 56-59, art. 245.

- Hotărârea Guvernului nr. 381 din 13.04.2006 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare, Monitorul Oficial, nr. 66-69 din 28.04.2006.

- Hotărârea Guvernului nr.1007 din 10.12.2014 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, Monitorul Oficial nr. 386-396 din 26.12.2014, art.1101.

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 47 din 12 ianuarie 2007 cu privire la salarizarea angajaților organizațiilor de drept public din sfera științei și inovării finanțate de la bugetul de stat.

În Republica Moldova, conform art. 3 al Legii salarizării, munca este retribuită pe unitate de timp (oră, zi), cu salariu lunar fix sau în acord atât în sistemul tarifar, cât și în sistemele netarifare de salarizare. În funcție de specificul activității și condițiile economice concrete, unitățile din sectorul real aplică, pentru organizarea salarizării, sistemul tarifar și/sau sistemele netarifare de salarizare. Alegerea sistemului de salarizare în cadrul unității se efectuează de către angajator după consultarea reprezentanților salariaților. Sistemul tarifar de salarizare reprezintă totalitatea normativelor care determină diferențierea salariului, în funcție de cantitatea, calitatea și condițiile de muncă, și include rețelele tarifare, salariile tarifare, coeficienții tarifari, grilele de salarii ale funcției și îndrumările tarifare de calificare [11].

În sectorul bugetar se aplică Rețeaua tarifară unică, stabilită prin lege, care include categoriile de salarizare, salariul tarifar pentru categoria I de salarizare și grilele de salarii ale funcției pentru fiecare categorie de salarizare [12, p.35].

Rețeaua tarifară la nivel ramural sau la nivel de unitate se stabilește pentru muncitori sau pentru toate categoriile de salariați (muncitori, funcționari administrativi, specialiști și personal cu funcții de conducere) în baza categoriilor de calificare sau a altor criterii. Sisteme netarifare de salarizare reprezintă modalități de diferențiere a salariilor în dependență de performanțele individuale și/sau colective și funcția deținută de salariat.

Criteriile și normele de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale salariatului se stabilesc de către angajator, prin negociere cu sindicatele sau reprezentanții salariaților. Aprecierea performanțelor profesionale individuale ale salariatului se efectuează de către angajator. Sistemul netarifar de salarizare se stabilește în contractul colectiv de muncă la nivel de unitate. Stabilirea cuantumului salariului pentru fiecare salariat în cadrul sistemelor netarifare de salarizare se efectuează de către angajator.

În sistemul tarifar și sistemele netarifare salariul include: [11].

- salariul de bază (salariul tarifar, salariul funcției),
- salariul suplimentar (adaosurile și sporurile la salariul de bază),

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului cu privire la modul de funcționare a instituțiilor de învățământ superior de stat în condiții de autonomie financiară, nr. 983 din 22.12.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.12.2012, nr. 270-272 (1057).

2. Hotărârea Guvernului nr.195 din 13.03.2013 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din instituțiile de învățământ superior de stat cu autonomie financiară, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 56-59, art. 245.

3. Hotărârea Guvernului nr. 381 din 13.04.2006 cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare, Monitorul Oficial, nr. 66-69 din 28.04.2006.

4. Hotărârea Guvernului nr.1007 din 10.12.2014 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, Monitorul Oficial nr. 386-396 din 26.12.2014, art.1101.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 47 din 12 ianuarie 2007 cu privire la salarizarea angajaților organizațiilor de drept public din sfera științei și inovării finanțate de la bugetul de stat.

6. Instrucțiune asupra modului de stabilire, calculare și achitare a indemnizațiilor în legătură cu concediul medical în Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 58 din 11 februarie 1993, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 2 din 28 februarie 1993.

7. Instrucțiunea cu privire la reținerea impozitului pe venit la sursa de plată, aprobată prin Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 14 din 19.12.2001.

8. Codul muncii al Republicii Moldova adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 154-XV din 28.03.2003.

9. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. nr. 181 din 25.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.08.2014, nr. 223-230 (519). 57. Legea Republicii Moldova cu privire la evaluarea și acreditarea instituțiilor de învățământ din R.M. nr. 1257-XIII din 16 iulie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.10.1997, nr. 69-70 (583).

10. Legea salarizării nr. 847 din 14.02.2002, Monitorul Oficial, nr. 50 din 11.04.2002.

11. Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr. 355-XVI din 23.12.2005.

12. Manole T., Abordare teoretică și practică privind modul de calculare a cheltuielilor publice (indicații teoretico-metodice), Editura UTM, Chișinău 2004, p, 29, p. 35

13. www.mf.gov.md

ROLUL CULTURII CORPORATISTE ÎN MANAGEMENTUL ORGANIZAȚIONAL

Aliona VEȘCA,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In a organizational culture company, we help to understand the differences that occur between what is formally stated by managers at different levels and what really happens within the organization. Organizational culture represents a true "way of life" for members of the organization, who often consider its influence to be self-understood. The organizational culture of an institution becomes evident, frequently, only when compared to that of other institutions or when it is subject to change.

Keywords: culture, corporate culture, performance, norms, values, process, motivation

Pentru a înțelege *cultura corporativă* trebuie să înțelegem mai întâi conceptul de cultură. O problemă întâlnită în conceptualizarea culturii este, dacă ne gândim la cultură, ca proprietate statică a unei organizații precum sunt *obiceiurile, convingerile, normele, valorile și ipotezele tactice* sau putem gândi cultura ca pe un om dinamic (Frost, 1985) [7]. *Creația culturii* este una dintre caracteristicile unice ale oamenilor, bazându-ne pe capacitatea noastră de a fi conștienți de sine și capabili să ne vedem pe noi înșine și pe alții din punctele de vedere ale celorlalți. Această capacitate reflexivă a oamenilor face ca însăși cultura să fie posibilă. În același timp, nevoia umană caută de a găsi sensul care creează motivația pentru stabilizarea culturii, dezvoltarea înțelesurilor comune ale modului de percepere la tot ce se petrece în jurul nostru. Având în vedere aceste caracteristici umane, devine evident că, totuși, cultura este atât *un proces*, cât și un stat. În situații noi trebuie să fie înțelesuri comune construite printr-un proces de învățare socială. În același timp, pe măsură ce membrii unui grup interacționează, aceștia trebuie nu numai să ratifice înțelesurile anterioare, ci și să construiască noi înțelesuri care apar în noi situații. O modalitate utilă de a gândi la această problemă este de a lua un punct de reper de la antropologul Marshall Sahlins (1985), care susține că nu se poate, într-adevăr, să se înțeleagă anumite fenomene sociale fără a înțelege atât istoricul, cât și evenimentele și semnificațiile culturale atribuite de actorii acelor evenimente. Cultura trebuie să fie perpetuă, fie o schimbare anterioară, dar această stare anterioară poate fi considerată ca fiind „cultură” până la acel moment. Și se poate descrie acea cultură ca și cum ar fi o „stare” a sistemului existent, chiar dacă se știe că sistemul este dinamic și în continuă evoluție. Direcția acestei evoluții va fi un produs al mai multor forțe:

- 1) tehnologic și schimbările fizice în mediul extern;
- 2) schimbări ale dinamicii sistemului social (mediul intern);
- 3) circumstanțele istorice.

Cultura evoluează în toate domeniile sociale, sisteme care au orice fel de stabilitate a apartenenței și a istoriei, experiențe. Astfel, națiunile, grupurile religioase și grupurile profesionale bazate pe educația profesională și experiența comună au culturi și aduc din ce în ce mai mult aceste culturi în organizații.

Analiza culturii „organizaționale” este că atunci, când avem acces la datele istorice, ar trebui să le folosim. Organizațiile au istorii definite. Prin urmare, dacă vrem să analizăm culturile

organizaționale, ar trebui să reconstruim; istoriile, valorile fondatorilor și ale liderilor, evenimentele critice definitorii în evoluția organizației și să fim încrezători că, atunci când am făcut acest lucru, putem descrie, într-adevăr, seturi de ipoteze comune care derivă din experiențele comune ale succesului și/sau ale eșecului.

Desigur, putem să ne gândim la aceste seturi de ipoteze cum ar fi „cultura corporativă”, dar organizația va include și subculturi bazate pe unități ocupaționale sau experiențe comune. Unele dintre acestea pot fi în conflict și pot exista subunități care nu au fost încă suficient de împărtășite prin experiența de formare a unor ipoteze comune (Martin, 2002) [12].

De asemenea, putem studia interacțiunile de zi cu zi ale membrilor, organizarea între ei și cu membrii altor organizații, determinarea modului în care ipotezele culturale fiind consolidate și confirmate sau provocate și dezamăgite (Kunda, 2002) [13].

Cultura poate fi acum definită ca: un model de ipoteze de bază împărtășite pe care grupul le-a învățat pe măsură ce le-a rezolvat problemele de adaptare externă și integrare internă, care a funcționat suficient de bine pentru a fi considerate valide și, prin urmare, pentru a fi predate noilor membri pentru a percepe, gândi și simți în legătură cu aceste probleme (Schein, 2010) [2].

Odată ce aceste modele au fost învățate, ele funcționează pentru ca să ofere sens și predictibilitate pentru evenimentele zilnice. Sau, după cum a spus Trice și Beyer (1993): „Culturile umane apar din popoarele care se luptă să gestioneze incertitudinile și să creeze un anumit grad de ordine în viața socială” [9].

Așadar, modelele de comportament evident nu fac parte din definiția formală, deoarece astfel de modele pot fi provocate de alte cauze, precum ar fi modelele instinctive (de exemplu, când auzim un zgomot puternic) sau reacții la un stimul comun (de exemplu, toți cei care rulează în aceeași direcție - evitați o amenințare). Dacă înțelegem presupunerile tacite partajate, putem înțelege care sunt regulile comportamentale, care sunt „culturale” și care nu sunt. Cu toate acestea, nu putem deduce ipotezele prin observarea comportamentului.

Un model conceptual pentru analiza culturii, fie că cineva alege să analizeze cultura ca pe un stat, fie ca un proces, este util pentru a diferenția nivelurile la care cultura este un fenomen comun și se manifestă. Orice grup, organizație sau un sistem social mai mare poate fi analizat în termeni de:

- 1) „artefactele sale” vizibile și plăcute;
- 2) valorile sale însușite;
- 3) Asumpții de bază, mai puțin vizibile.

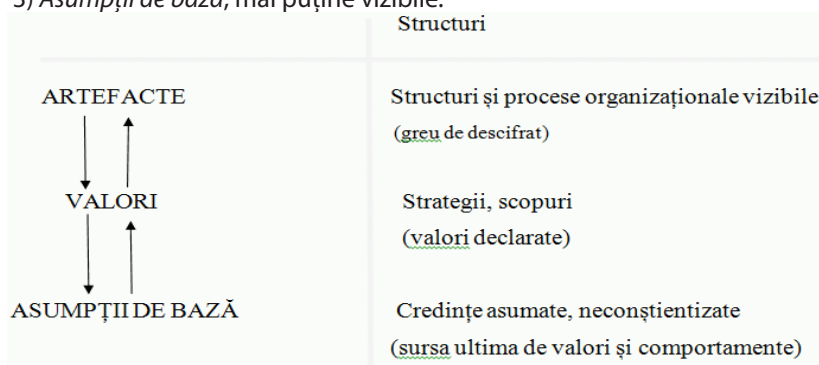


Figura.1: Cele trei niveluri ale culturii organizaționale

Sursa: Schein (1985) [2]

Acest model este util în două moduri:

1) Ajută un observator novice la cultura organizațională pentru a diferenția manifestările superficiale și implică valori pe care majoritatea organizațiilor le afișează din substratul sau esența culturală care conduc spre comportamentul de zi cu zi pe care îl observăm;

2) Diferențierea nivelurilor este un instrument conceptual necesar pentru a ajuta o organizație să-și descifreze propria cultură corporativă și subculturile. Pentru a înțelege mai departe aceste distincții, în special distincția dintre valorile susținute și presupunerile împărtășite, este necesar să se ia, din punct de vedere istoric evolutiv, formarea culturii. Dacă luăm tipic o organizație de afaceri, procesul începe cu unul sau mai mulți antreprenori care au găsit o companie bazată pe anumite credințe și valori personale. În timp ce angajează alții să lucreze împreună cu ei, fie vor alege acei alții – compatibilitatea – sau vor socializa cu noii veniți la credințele și valorile pe care le au, considerând că este esențial pentru a conduce noua afacere. Credințele și valorile fondatorilor vor determina organizația să ia decizii în mediul său și, dacă aceste decizii sunt de succes, noii veniți vor începe cu ideea că credințele și valorile fondatorilor trebuie să fie „corecte”.

În cazul, în care mediul continuă să consolideze comportamentul organizației, ceea ce a fost initial, credințele și valorile personale devin treptat împărtășite și impuse pe noii membri, pe măsură ce organizația crește. Dacă acest ciclu de succes continuă, aceste credințe și valori împărtășite treptat vin să fie luate în considerare, abandonați de conștientizare și, prin urmare, pot fi considerate ca „luate de la sine”, care devin din ce în ce mai neglijabile. Acest proces de formare a culturii va avea loc nu numai în legătură cu sarcina principală a organizației în diferitele sale medii externe, dar și cu privire la organizarea sa internă. Aceste credințe și valori fondatoare, care dau sens, fac viața viabilă care treptat, vor fi luate de la sine și devin presupuneri tacite, modul „corect” de organizare. Dar în ambele domenii forțele motrice sunt ceea ce funcționează efectiv.

Cultura este rezultatul unei acțiuni de succes. O nevoie de bază în grupurile umane este să justifice ceea ce fac. Și în mod paradoxal, justificările adesea nu sunt aceleași cu ipotezele care determină, de fapt, regulile comportamentale. Astfel, grupurile creează ideologii, aspirații, viziuni și alte tipuri de „valori implicate” care pot sau nu să corespundă. Cel mai dificil aspect al descifrării culturilor organizaționale este de a determina în ce măsură valorile revendicate corespund comportamentelor observate și, dacă nu, pentru a determina care ipoteze sunt comune.

Mai multe revendicări, bazate pe diverse tipuri de cercetări, au încercat să arate o legătură între puterea și/sau tipul de cultură. (Davis, 1984 [4], Deal & Kennedy, 1982, [5], Denison, 2012, [6], Kotter & Heskett, 1992 [3], Collins & Porras, 1994, [10], Cameron, K.S & Quinn, R.E. (2011) [1], Goffee, R. & Jones, G. (1998), [8]. Problema este că diferite tipuri de dimensiuni culturale se referă la diferite tipuri de medii în moduri care nu sunt în totalitate previzibile. Cel mai bun mod de a rezuma este acela de a spune că oricum cultura influențează cu siguranță performanța economică, dar modul în care se produce acest lucru rămâne foarte variabil.

O cultură, care poate fi foarte funcțională într-un mediu sau într-o etapă a evoluției unei companii, poate deveni disfuncțională și provocatoare. Evident, rezultatul optim este atins atunci, când cultura organizației, credințele și valorile angajaților se potrivesc. Cultura trebuie analizată și înțeleasă. Cultura organizațională este influențată de natura industriei, de afaceri și de produs. Nu se pot compara, de exemplu, afaceri din sfere diferite. Avem câteva aspecte de care depinde cultura organizațională:

Rolul fondatorului, întrucât cultura companiei este influențată de convingerile și valorile acestuia;

Liderii, care pot schimba o cultură, atâta timp cât au o atitudine puternică;

Patrimoniul administrativ, care constă în anumite proceduri sau rutine standard de opera-

re care evoluează în timp, luând forma unei culturi prin impunerea unui anumit comportament și consolidarea anumitor valori și convingeri;

Natura produsului care influențează departamentul asupra căreia o companie ar trebui să se centreze (sunt companii care se focalizează pe marketing, pe când altele își îndreaptă atenția mai mult pe departamentul de cercetare și dezvoltare);

Etapele de dezvoltare, întrucât poziția companiei în ciclul său de viață influențează cultura, în timp făcându-se schimbul de la o formă organică la o formă mai structurală.

Concluzie. După cum s-a arătat mai sus, cultura este creată atunci, când un grup este creat de către un fondator. Apoi evoluează în funcție de experiența reală. Această evoluție poate să fie influențată de lideri care stabilesc noi exemple și impun noi tipuri, dar cultura nu se va schimba până când noul comportament nu va produce mai mult rezultatele dorite și, prin urmare, devine acceptată și, eventual, racordată. Acesta este de obicei un proces lent care poate dura mai mulți ani (Schein, 2009, 2010) [2]. Cultura corporativă oferă un cadru în care managerii pot implementa instrumente motivaționale care influențează modul în care angajații se comportă.

Nu este deloc ușor să creezi o cultură care favorizează motivația individuală (aceasta fiind situația ideală), pentru că este nevoie de timp pentru a înțelege factorii care motivează fiecare angajat.

În prezent, această problemă devine chiar mai importantă și complexă, din moment ce angajații își orientează interesul către alte lucruri, pe lângă bani. Indivizii, mai ales cei calificați, au, de asemenea, mai multe posibilități cu privire la potențialele locuri de muncă.

De aceea, practicile motivaționale ale organizației au un rol vital în atragerea angajaților și facilitarea succesului pe piețele competitive. Mai mult, practicile inovatoare oferă beneficii organizațiilor, întrucât facilitează recrutarea, consolidează loialitatea, îmbunătățesc creativitatea și oferă mai multă satisfacție angajaților. Mai mult decât atât, cultura corporativă are ca scop formarea de coeziune.

Companiile cu o cultură organizațională puternică, sunt mult mai capabile de a își îmbunătăți performanțele prin implicarea membrilor organizației într-un mod foarte intens. Cu toate acestea, și angajații au un impact asupra organizației, aducând cu ei propriile lor convingeri și valori, iar nivelul lor de angajament va depinde foarte mult de factorii individuali. Dacă angajații adoptă valorile și convingerile alese de cultura organizațională, rezultatul va fi la un nivel ridicat de angajament și coeziune. La polul opus, dacă valorile personale și credințele nu se potrivesc cu această cultură corporativă, diferența poate avea un impact negativ asupra angajaților. Evident, rezultatul optim este atins atunci, când cultura organizației, credințele și valorile angajaților se potrivesc.

BIBLIOGRAFIE

1. Cameron, K.S & Quinn, R.E. (2011). Diagnosticarea și schimbarea organizației cultură, Ed. New York.
2. Schein, E. H. 1985 (2010) Cultură organizațională și conducere, ed. San Francisco.
3. Collins, J.C. & Porras, J.I. (1994) Construit pentru a rezista. N. Y.: Harper.
4. Davis, S. (1984) Gestionarea culturii corporatiste. Cambridge, MA.: Ballinger.
5. Deal, T.E. @ Kennedy, A.A. (1982). Culturi corporative.
6. Denison, D., Hooijberg, R., Lane, N. și Leif, C. (2012). Cultura principală schimbarea organizațiilor globale: alinierea culturii și a strategiei. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
7. Frost, P. J., Moore, L. F., Louis, M. R. Lundberg, C. C. & Martin, J. (eds.) (1985) Cultura organizațională.
8. Goffee, R. & Jones, G. (1998). Caracterul unei corporații. N. Y.: Harper.

9. Hampden-Tumer, C. & Trompenars, A. (1993) *Cele șapte culturi ale capitalismului*.
10. Kotter, J. P. & Heskett, J. L. (1992) *Cultura și performanța corporativă*.
11. Hofstede, G. (2001) *Consecințele culturii*, ediția a 2-a.
12. Martin, J. (2002). *Cultura organizațională*. Londra.
13. Kunda, G. (2002) *Cultura ingineriei*. Rev. Ed. Philadelphia: Templul Univ. Presa.

KAIZEN – UN PAS SPRE SCHIMBARE ȘI PROGRES

Andrei GUȚU,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

As early as the year 86, the book «Kaizen: The Key to Japan's Competitive Success» was published, an exceptional book written by the creator of Kaizen's thinking, the Japanese expert Masaaki Imai. At the beginning of this book, there was already an interest in knowing what promoted the author, namely the Kaizen priorities, and establishing this concept as a major importance for the development of a management based on continuous knowledge and improvement. Kaizen is a daily activity, and its goal is to go beyond simply improving productivity.

Keywords: Kaizen concept, process quality, business processes.

Încă prin anul '86 al secolului trecut a fost publicată cartea „Kaizen: cheia succesului competitiv al Japoniei”, o carte excepțională scrisă de însuși creatorul gândirii Kaizen, expertul japonez Masaaki Imai. În debutul publicării acestei cărți deja apărea interesul de a cunoaște ceea ce promova autorul și anume prioritățile Kaizen și stabilirea acestui concept ca o importanță majoră asupra dezvoltării unui management bazat pe cunoaștere și îmbunătățire continuă. Kaizen putea fi înțeles ca o filosofie legată de afaceri, leadership și creșterea calității produselor și serviciilor, întâi de toate, cunoscut în limba engleză și japoneză. Semantica termenului Kaizen, tradus din limba japoneză, înseamnă îmbunătățire continuă, mai exact, KAI – Schimbare și ZEN – Armonie. Părintele filosofiei Kaizen, Masaaki Imai, a început să promoveze prioritățile acestui concept încă de la sfârșitul anului 1960, atunci când activa în cadrul Centrului Japonez de Productivitate, cu sediul la Tokyo [1, p. 40]. În acest context, Japonia pornea o nouă revoluție economică care urma să schimbe multe vieți a companiilor care astăzi sunt branduri de top și care prestează cele mai calitative produse în rezultatul implementării sistemului Kaizen. Mulți oameni de știință, politicieni și analiști din diverse domenii consideră în continuare că și datorită aplicării și realizării principiilor sistemului Kaizen în afacerile nipone, a fost posibil de a ajunge la acele miracole economice stabilite de Japonia și care au zguduit multe țări din întreaga lume.

Kaizen-ul este un instrument ce poate fi implementat dacă, se dorește acest lucru, indiferent de țară și națiune. Kaizen se referă, în primul rând, la respectarea ordinii și a disciplinei la locul de muncă ceea ce înseamnă un pas important spre a crea produse calitative pentru clienți. Fiecare dintre angajați, indiferent dacă e executor sau conducător, trebuie să conștientizeze că disciplina, ordinea și curățenia, responsabilitatea, dorința de dezvoltare continuă și creșterea productivității aduc rezultate remarcabile prin livrarea produselor de cea mai înaltă calitate. Acest lucru aduce beneficii tuturor prin respectul clienților cât și a întregii societăți față de companie, precum și dezvoltarea și promovarea profesională a fiecărui angajat. Kaizen este o activitate zilnică, iar scopul ei este de a ajunge dincolo de simpla îmbunătățire a productivității. Este un proces care, dacă este făcut corect, umanizează locul de muncă, elimină muncă grea și copleșitoare și învață oamenii cum să facă experimente la locul de muncă utilizând metode științifice, să identifice și să elimine pierderile din procesele de business [2, p. 89]. Încă de la apariția sa, conceptul Kaizen a venit să reprezinte practica îmbunătățirii prin eliminarea deșeurilor și implicarea angajaților, fără a cheltui prea

mulți bani. În ultimii 40 de ani, companiile japoneze au folosit acest concept pentru a crea un avantaj competitiv. În inima sa, Kaizen le permite companiilor să reducă costurile și să îmbunătățească calitatea și varietatea produselor. Kaizen necesită o schimbare a percepției – o schimbare a culturii – de la toți cei din organizație. Toată lumea trebuie să fie capabilă să identifice toate tipurile de deșeuri și să lucreze în mod constant pentru a le elimina, precum și să gândească cu toții diverse soluții de îmbunătățire și modernizare a proceselor de lucru. Un lucru extrem de important este sprijinul managerilor de top care trebuie să fie transparenți și să ofere posibilitatea tuturor angajaților să se dezvolte și să învețe bine metodele de lucru. Ori de câte ori Kaizen nu este implementat cu succes, 99% din timp este pentru că managementul de vârf fie nu înțelege bine cum să o facă, fie nu are angajamentul sau dorința de a o face [3, p. 74].

Pentru a fi eficientă, metoda Kaizen nu este una care se implementează o dată la o anumită perioadă de timp, ci este o activitate zilnică. Printre cele mai importante reguli ale metodei se numără executarea de schimbări, monitorizarea rezultatelor și ajustarea lor. Principiile Kaizen se bazează și pe metoda "5S", care este formată de fapt din cinci etape importante de realizat și respectat. Prima este Sortarea, care implică separarea clară a acțiunilor și produselor utile și cele care nu sunt utilizabile. A doua este Sistematizarea / Ordonarea care presupune aranjarea datelor, a informațiilor sau instrumentelor într-o ordine logică. Al treilea pas este Strălucirea sau Curățenia, care semnifică eliminarea surselor de pierdere și simplificarea proceselor de muncă, respectarea ordinii la locul de muncă. A patra etapă este numită Standardizarea, pas în cadrul căruia se elaborează proceduri și se inițiază idei noi pentru soluțiile descoperite în pașii anteriori ca fiind unele de succes. A cincea etapă, printre altele și ultima, este Susținerea / Autodisciplina, ce presupune mai exact verificarea lucrului realizat, dacă nu s-au făcut greșeli, precum și respectarea celorlalte patru puncte de mai sus în orice activitate zilnică, la locul de muncă, dar și în viața de zi cu zi. Toate aceste etape aduc diminuare costurilor, prin eliminarea activităților care nu au avut rezultate, inovație constantă, o calitate ridicată a produselor și serviciilor oferite și productivitate, pentru a elimina munca fără rezultate clare [5, p. 33].

Actualmente de metodologia și problematica organizării și funcționării principiului Kaizen sunt cointerestate multiple organizații internaționale, precum și organizații ne-guvernamentale atât din Republica Moldova, precum și din România, Rusia, Republica Cehă, Republica Franceză, Finlanda, Austria, Italia, Germania, Georgia, Olanda, Polonia, Ungaria, Spania, Portugalia, Malta, Elveția, Turcia, Marea Britanie, Serbia, Statele Unite ale Americii și multe alte țări din Asia, și care desfășoară diverse proiecte naționale și internaționale în acest sens. Actualitatea temei se explică prin necesitatea unei analize din punct de vedere științific al elementelor componente și funcționale ale conceptului Kaizen atât la nivel național, cât și internațional. A fost, și rămâne, deosebit de actuală investigația unor astfel de metode japoneze, care se referă la problematica prezentă a managementului și activității de producție a companiilor care își doresc o schimbare, o ameliorare a procesului de lucru, cât și îmbunătățirea activității fiecărui angajat care contribuie la dezvoltarea afacerii și creșterea profitului. Toate acestea pot constitui o motivație în plus pentru aplicarea sistemului Kaizen în afaceri, indubitabil, acest lucru fiind absolut actual pentru instituțiile interesate [6].

Într-un final, prin aplicarea tehnicilor relatate mai sus, metoda Kaizen va lucra mai întâi la calitatea personalului, pentru ca mai apoi aceasta să se reflecte în calitatea produsului și a procesului. Companiile care urmăresc aceste principii sunt orientate spre client și nevoile sale, pun calitatea oferită pe primul plan și au o abordare bazată pe date, care le limitează pierderile, reduce costurile și crește productivitatea.

BIBLIOGRAFIE

1. Masaaki Imai. Gemba Kaizen, ediția a II-a, editura „Kaizen Institute”, București, 2013, p. 40 .
2. Bjorn Aris. Calea japoneză a sabiei, editura For You, București 2013, p. 89.
3. Burduș Eugen. Managementul comparat, editura Economica, București, 1998, 304 pag.
4. Butnaru Veronica, Gândirea japoneză Kaizen – cheia privind succesul dezvoltării organizaționale, articol publicat în Revista „Administrarea Publică”, nr. 3, 2014, p. 74.
5. Kaizen Training of Trainers, Basic Concepts of 5S-KAIZEN-TQM Approach, USA, 2015, p. 33.
6. <https://ro.kaizen.com/>
7. <https://us.kaizen.com/>

CARACTERISTICILE SUSTENABILITĂȚII ORAȘULUI INTELIGENT

Mihail LUPAȘCU,
masterand,
Academia de Administrare Publică

„A fi Modern nu este o Modă, este o stare de fapt. Trebuie să înțelegem istoria, iar cel care o înțelege știe cum să găsească continuitatea între ceea ce a fost, ceea ce este și ceea ce va fi.”

Le Corbusier

SUMMARY

Urban sustainability is still far from being achieved. This situation proves the difficulty of planning, designing, implementing and managing sustainable development processes in an integrative perspective. There are several cognitive, political and technological challenges that need to be addressed to change this in order for the sustainability process to be possible and implemented.

Keywords: urban environment, sustainability, urban planning, urban sustainability.

Orașul este caracterizat prin istoria populației sale, este cel mai important loc cultural, sursă a tradițiilor și izvor al trecutului. Lupta continuă de afirmare a caracterului local este ușor lizibilă în edificiile umane, care păstrează mereu amintirea unui fragment din conștiința generală, important la un anumit moment dat. „Orașul și mediul urban reprezintă cea mai importantă și per total cea mai de succes încercare a omului de a reface lumea în care trăiește într-un mod cât mai apropiat de dorințele inimii sale. Însă, dacă orașul este lumea creată de om, este de aici înainte lumea în care este condamnat să trăiască. „Așadar, indirect și fără conștiința clară a sarcinii sale, în construirea orașului, omul s-a reconstruit pe sine” [1, p. 21].

Planificarea urbană, sistemul de transport public și promovarea culturii și a tradițiilor sunt exemple bune și vizibile care sunt legate de sustenabilitatea unui oraș, și ele nu depind mereu de modernizare sau tehnologie, uneori ele se dezvoltă, deci, cu lipsa educației. „Prin educație se formează un popor cu o conștiință unitară și o civilizație proprie. Mai mult ca altădată, înțelegem cât de importantă și necesară este această sarcină pentru cei care ne vor determina viitorul. Studiul este parte al acestui drum educațional către reconstruirea spiritului uman” [2, p. 42].

Orașele sunt implicate zilnic în planificarea, proiectarea, implementarea și gestionarea proceselor de dezvoltare durabilă. Și totuși durabilitatea urbană este departe de a fi atinsă.

Rezultatele slabe, obținute din investițiile noastre în dezvoltarea durabilă în ultimele decenii, sunt din cauza incoerenței de acțiunii. Acest ultim lucru depinde de cognitiv, politic și tehnologic – provocările cu care se confruntă pentru a schimba această situație și pentru a face procesul de sustenabilitate a orașului mai eficient.

Căutarea coordonării politicilor locale și globale mai bune, în mod substanțial, îmbunătățirea proceselor de guvernare fie în termeni de democrație, fie prin învățarea dezvoltării unor noi abordări și metode de integrare a dimensiunilor sociale, economice și de mediu, durabilitatea este considerată ca fiind cea mai urgentă.

Sistemele de evaluare a durabilității în oraș sunt acum un mijloc comun de comunicare între actorii implicați în procesul de construcție, procesele de dezvoltare urbană și regională pentru a promova dezvoltarea durabilă. Dar, astfel de sisteme, riscă să fie folosite, în

mod instrumental, de către piață pentru profit datorită abordării lor care nu contribuie substanțial la integrarea socială, economică și dimensiunile durabile ale mediului.

Pentru a ne opune acestei situații, trebuie să ne gândim la durabilitatea în mediul construit și evaluarea acestuia, ținând seama de *aspectele spațiale* care în cadrele actuale de evaluare tind să fie subestimate, fie asimilată ca problemă de neglijat. Urmărirea rezultatelor obținute în legătură cu construirea unui cadru integrat de evaluare a clădirilor urbane, se subliniază că, prin abordarea din punct de vedere spațial, durabilitatea realizată la orice nivel ar avea ca *scop stimularea capacității regenerative* [7, p. 34].

Absența preocupărilor spațiale, în evaluarea durabilității, va determina ineficiența implementării durabilității în mediul construit. Absența preocupărilor spațiale în cadrul evaluării poate fi ușor detectată. Nevoia de durabilitate în oraș a apărut ca un orizont nou pentru dezvoltarea urbană numai atunci când a fost clar că viața umană de pe planetă ar abandona formele rurale în favoarea vieții urbane. Astfel, evaluarea durabilității urbane a fost, de obicei, legată de necesitatea de a găsi imediat soluții la problemele globale esențiale prin reducerea impactului produs de urbanul local transformării pe ecosisteme [11, p. 41].

Abordarea constructivistă ar trebui să privească clădirea ca obiect în care se adaugă mai mult „durabil” prin alegeri chiar din momentul de proiectare, pentru a urmări o rată bună în sistemul de evaluare. Apoi, activitatea de proiectare este condusă, în principal, de performanțele exprimate, măsurate prin indicii de sustenabilitate și indicatorii utilizați în sistemul de evaluare. În căutarea celei mai bune idei de satisfacție în termenii de performanță durabilă a clădirii, arhitecturii și ingineriei trebuie să nu piardă viziunea clădirii ca sistem întreg, responsabilitatea să continue și pe măsură ce procesul de proiectare continuă [6, p. 96].

Prin urmare, *pe de o parte*, sistemele de evaluare durabile a clădirilor pot promova procesul schimbării generale și teoretice de durabilitate a clădirii în practică. *Pe de altă parte*, ele pot fi văzute ca un proces întreg, deoarece comportamentul clădiri durabile corespunde, în ansamblu, unui plus valoare de performanță, respective, conduce la o calitate mai ridicată a vieții.

Abordarea urbanistă în context urban, poate fi întregul oraș sau o parte a acestuia în diverse dimensiuni – comunitate/vecinatate, considerat, în general, ca un întreg pentru a evalua impactul general asupra mediului. Pentru a măsura impactul, sunt diferiți indicatori, împreună cu sistemele de evaluare, care au fost dezvoltați de-a lungul anilor [3, p. 100].

Mai mult decât atât, deoarece niciuna dintre teoriile utilizate până acum nu este capabilă să ofere elemente de interpretare și evaluare pentru durabilitatea urbană, având în vedere caracterul naturii urbane, orașele au fost adesea evaluate și înserate în rețele externe. În afara, de aceasta, fiind parte integrantă a ecosistemelor globale și locale și a cercurilor de schimb de energie și materie, orașele sunt sistemele socioecologice ale căror natură și dinamică ecologică sunt profund diferite de cele care caracterizează ecosistemele din afara acestuia. Ca rezultat, durabilitatea orașelor și dinamica lor ecologică este pusă în pericol [4, p. 268].

Calitatea și spațiul unui mediu construit depind de fluxuri și relații prin care orice tip de agent este interconectat. Prin urmare, durabilitatea unei configurații existente a spațiului urban cu natura urbană aferentă trebuie să fie luată în considerare în legătură cu metabolismul mediului construit.

În consecință, sustenabilitatea oricărui tip de acțiune transformatoare asupra agenților/obiectelor individuale, compoziția mediului construit, trebuie să fie evaluată având în ve-

dere transformările pe care le activează în mediul construit. Un obiect durabil trebuie să implice reorientarea și realinierea relațiilor dintre acesta și mediul construit, exploatând, astfel, potențialul regenerativ.

Scopul este de a identifica modalitățile posibile de satisfacere a necesității urgente a unui cadru metodologic integrat pentru evaluarea durabilității. Bazându-se pe cauzele care stau la baza ineficienței evaluării în tranzacționare cu inconsecvența acțiunii așa cum este descrisă în secțiunile de mai sus, am structurat un cadru integrat. Pentru a depăși viziunea arhaică de integrare, abordare este nevoie de adoptat o perspectivă sensibilă – proiectarea spațială care va schimba atenția, conceptul de impact cu cel al sustenabilității regenerative. Cadruul nostru de evaluare ne poate ajuta să stimulăm actorii procesului de schimbare culturală pe care o necesită abordarea regenerativă care abordează responsabilitățile privind coerența și eficacitatea acțiunii.

Pentru viitor este de așteptat și de dorit ca *planificarea spațială* să devină mult mai transparentă, astfel încât cetățenii simpli să fie din ce în ce mai intensiv implicați în procesele de planificare. Reforma planificării spațiale și a proceselor de planificare spațială, la nivel instituțional, poate fi făcută prin dizolvarea marilor birouri administrative în unități organizatorice mai mici și implemetarea unor actori externi cu scopul de a indica rezolvări în cazul unor probleme acute.

Astfel că administrația publică are cinci funcții importante [10, p. 25]:

- funcții ce vizează ordinea;
- funcții ce vizează serviciile;
- funcții economico-politice;
- funcții organizatorice și funcții ce vizează managementul;
- funcții politice.

Pentru acestea, administrația publică deține cinci categorii de instrumente care servesc controlului și îndeplinirii de sarcini:

- interdicții și norme;
- permisiuni (raportate la condiții);
- transfer financiar pentru imputernicirea unei instanțe externe, o a treia instanță, pentru a aduce anumite beneficii;
- stimulente pozitive și negative atunci când vorbim de conformația subvențiilor și a contribuțiilor;
- dispoziția directă de bunuri și servicii.

Savantul Christensen, în anul 1985, tematizează necesitatea ca planificatorul să joace rolul de comunicator, mediator. El trebuie să se lupte nu numai cu o nesiguranță analitică în procesul de planificare, dar și cu o nesiguranță sistematică. În acest context, consensul trebuie înțeles ca o îndatorire a sistemului de planificare spațială, acceptând posibilitatea conflictului între interesele publice și alte grupări [9, p. 65].

O îndatorire centrală a planificării spațiale este identificarea nesiguranței și încercarea de a face față acesteia. Planificatorii (urbaniștii) ar trebui să își aleagă stilul de planificare în conformitate cu condițiile de nesiguranță date. Planificatorii înțeleg nesiguranța ca fiind principalul obstacol în procesul de planificare, propunându-și să o reducă. Astfel, că dacă se reușește corelarea variabilelor probleme cu procesul de planificare, există șansa de a reduce sau chiar de a elimina nesiguranța. Christensen formulează un tabel cu două dimensiuni: prima dimensiune conturează pe verticală tehnologia (sau modalitatea prin care se reușește rezolvarea unui obiectiv în planificarea spațială), iar dimensiunea verticală conturează obiectivul. Desigur, uneori este greu de făcut o clară separație între tehnologie și obiectiv.

		OBIECTIV / SCOP	
		pro	contra
TEHNOLOGIE	cunoscut	A <u>Planificare</u> previzibilitate capitaluri proprii responsabilitate eficiență eficacitate	<u>Negocieri</u> toleranță la multiple cerințe
	necunoscut	B <u>Experiment</u> inovație tehnologie	C <u>Birocrație</u> descoperirea sau crearea unei ordini

Figura 1. Așteptările asociate cu condițiile prototip și răspunsurile la problemele de planificare.

Sursa: [8, p. 57].

Potrivit graficului de mai sus, elaborat de Christensen, se pot identifica patru categorii de situații [8, p. 62].

Situația 1: Obiectivul și tehnologia sunt cunoscute. Această situație este tipică condițiilor birocratice. În acest caz, procesul de planificare poate fi descris ca fiind standard, rutinat. Setul de proceduri necesare este aplicat în repetate rânduri, producând aceleași rezultate. Însă chiar și atunci, când teoria este puternică, fiind demonstrat efectivă, anumite modificări și valori sociale pot amenința fluența procesului de planificare standardizat, astfel că această situație, în care obiectivul și tehnologia sunt cunoscute, nu sunt întotdeauna permanente. În această situație, putem vorbi despre o planificare pur rațională, planificatorul (urbanistul) luând rolul de programator, de personaj care standardizează, de regulator, de personaj ce are sarcina de a atinge optimalul sau maximalul, de expert care reușește să aleagă dintr-o paletă de alternative alternativa corectă, de administrator, de evaluator.

Situația 2: Obiectiv cunoscut, tehnologie necunoscută. Foarte multe situații problematice de natură publică aparțin acestei categorii. Organele oficiale, în astfel de situații, acționează pragmatic, desfășurând un proces de tipul „trial-and-error” (acțiune-și-eroare), căutând o soluție care să funcționeze. În astfel de cazuri, este necesară inovația și inventivitatea pentru a găsi soluții potrivite. Planificatorul trebuie să găsească o soluție funcțională, folosindu-se de procesul mai sus amintit acțiune-și-eroare, planificatorul încearcă o soluție, așteaptă rezultatul, iar dacă rezultatul este pozitiv acesta se va implementa, dacă nu se încearcă ajustarea până când se reușește un rezultat pozitiv. Acest proces incremental este exact opusul procesului rațional de planificare. Aici planificatorul joacă rolul de instanță ce adaptează, de pragmatist. O altă posibilă variantă de rezolvare în această situație este experimentarea conștientă pentru a se găsi o soluție funcțională. Aici planificarea trebuie să fie înțeleasă ca fiind un proces de învățare. Acest proces își pune accentul pe generarea de cunoștințe, fiind un

proces de inițiere. În această situație, planificatorul are rolul de cercetător, de personaj ce experimentează, de inovator.

Situația 3: Obiectiv necunoscut, tehnologie cunoscută. În această situație, vorbim de nesiguranța când vine vorba de stabilirea obiectivelor procesului de planificare spațială. În acest caz, este nevoie de negociere, acceptând teza că modul în care se comunică influențează profund modul în care este perceput și înțeles un conflict. Fără să evaluăm modul de negociere, rezultatul așteptat este același, și anume, adaptarea și integrarea mai multor preferințe, soluții. Fiecare negociere trebuie adaptată la participanții și la situația respectivă și este de menționat că participanții la negociere nu sunt predictibili. În această situație, planificatorul poate genera modul în care participanții la procesul de planificare interacționează. O soluție la această situație o poate formula metoda „Advocacy planning” a lui Davidoff care se referă la situațiile de conflict între actorii proceselor de planificare. Aici planificatorul își însușește rolul de jurist, luând păreriile participanților, dezbătând și propunând variante care să aducă beneficii tuturor participanților. În astfel de situații planificatorul dă șansa grupelor dezavantajate să își îndrepte poziția. În situația în care obiectivul și tehnologia sunt necunoscute planificatorul joacă rolul de distribuitor și alocator de resurse, putere.

Situația 4: Obiectiv necunoscut, tehnologie necunoscută. Aceste condiții descriu o situație haotică, însă suficient de des întâlnită în practică. Această situație are nevoie de implementarea ordinii prin delegarea unui lider. Îndatorirea de a înființa ordinea merge mână în mână cu identificarea problemei. Modul, în care este formulată problema, trebuie să fie destul de clar și de mobilizator pentru a genera variante de implementare. Problema poate fi definită de un singur planificator sau de un grup de participanți la proces.

În concluzie, implicarea persoanelor sau grupurilor de persoane afectate la procesele de decizie în cadrul planificării spațiale trebuie înțeleasă astăzi ca o necesitate. Marile probleme de acceptare ale proiectelor de planificare spațială, aceste probleme, deranjând procesul de planificare, trebuie rezolvate devreme, adică la începutul procesului de implementare. Participarea are mai multe funcții, acestea având diferite grade de importanță. Dacă privim din punctul de vedere al democrației funcția participării este legitimarea. În acest sens, putem admite că interesul pentru politica comunală este scăzut, așa că, în acest context, participarea activă a cetățenilor la procesele de planificare spațială poate reduce considerabil distanța dintre instituție statului, organismele administrative și cetățeni. Astfel că, adăugând elementul participativ, deciziile din cadrul proceselor de planificare pot fi mai bine legitimate. Dacă avem în vizor aspectele economice, funcția participării este eficiența. Participarea cetățenilor la procesele cooperative au scopul de a informa mai mult și mai bine părțile implicate la în procesul de planificare, comunicarea dintre cei implicați fiind o cerință pentru o planificare corectă. Pe de altă parte, dacă vorbim de aspectul emancipării, participarea are funcția de identificare, responsabilizare personală. În acest context, participarea își propune să dizolve dezavantajarea anumitor grupuri sociale, să susțină competența politică de a acționa și conștiința de sine a cetățenilor, acestea reușind să formuleze opoziția instanțelor ce decid în planificarea comunală.

BIBLIOGRAFIE

1. Buijs, S, Tan, W, Tunas, D, Megacities, Exploring a Sustainable Future, Rotterdam: 010 Publishers, 2010, p. 212.
2. Foucault, Michel, Cuvintele și lucrurile, București, Ed.: Univers, 1996, p. 42.
3. Benedek J. (2012), Modelul german de organizare a planificării teritoriale la nivel regional, Urbanismul, 2011, p. 100.
4. Adger, W. N. Vulnerabilitate. Schimbarea de mediu globală, nr.16 (3), 2006, p. 68.

5. Buhrs, T. Integrarea mediului: Provocarea noastră comună, New York, SUA: Sunny Press, 2009, p. 69.
6. Campbell, S. Orașe verzi, orașe în creștere, doar orașe?: Planificarea urbană și contradicțiile din dezvoltarea durabilă. Jurnalul Asociației Americane de Planificare, nr. 62 (3), 1996, p. 96.
7. Conte, E. & Monno, V. Dincolo de abordarea constructivistă: o viziune pentru o integrarea și evaluarea clădirilor durabile. Evaluarea impactului asupra mediului, 2012, aprilie, p. 34.
8. Davidson, K. M, Kellett, J, Wilson, L, & Pullen, S. Evaluarea durabilității urbane de la un mediu social cu perspectivă democratică: o abordare tematică. Mediul local: Jurnalul Internațional de Justiție și Sustenabilitate, 2012, nr. 17 (1), p. 57-73.
9. Elmqvist, T, Redman, C. L, Barthel, S, & Costanza, R. Istoria urbanizării și a lipsei de ecologie, 2013, p. 67.
10. Parnell, S, Schewenius, M, Sendstad, M, Seto K. C. și Wilkinson C. (Eds.), Urbanizarea, Biodiversitatea și serviciile ecosistemice: provocări și oportunități. Ed.: Dordrecht, Heidelberg, New York, Londra: Springer, 2002, p. 13-30.
11. Fisher, F. Cetățenii, expertii și mediul: politica cunoașterii locale. Ed.: Durham, NC, SUA: Duce University Press, 2000, p. 41.
12. Folke, C. Rezistența: apariția unei perspective pentru analiza sistemelor socioecologice. Schimbările de mediu, nr. 16 (3), 2006, p. 53-67.

ATELIERUL nr. 5

ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN DEZVOLTAREA DURABILĂ

THE POTENTIAL OF USING PUBLIC CLOUD IN PUBLIC ADMINISTRATION ENVIRONMENT

**Bernard NEUWIRTH, dr., senior lecturer,
Veronika NOVOTNA, dr., senior lecturer,
Radek DOSSKOCIL, dr., ass. professor,
Brno University of Technology,
Faculty of Business and Management**

SUMMARY

Public administration not only in the Czech Republic is facing a relatively complicated situation. The public expects the public administration execution to be efficient, user-friendly and simple. However, the public administration bodies must ensure that the simple and pleasant form of communication is not achieved at the expense of secured work with its content in particular. Public administration organizations often process specific information that requires a high level of accessibility, integrity and confidentiality. The search for a suitable solution is often complicated by the fact that available resources (financial and human) are considerably limited and there is pressure in public administration towards further cost savings. The deficiencies in the management system and competence determination in the offices is frequently related to the more complex determination of requirements essential for the operation of such services. This paper discusses the possibilities of further development of efficient employment of cloud computing services in the public sector and their diversification to various forms of cloud computing based on their sensitivity and significance in order to achieve further cost savings in the solution execution.

Keywords: *public administration, communication technology, cloud services.*

Introduction. Public administration not only in the Czech Republic needs to deal with a relatively complicated situation. The public administration of the 21st century is expected to be executed in an efficient, user-friendly and simple manner. One of the ways how to get to this state is a completely electronic form of communication used by public administration institutions. Public administration bodies need to ensure that the simple and pleasant form of communication is achieved while being secure and effective. The search for a suitable solution is further complicated by the fact that resources (both financial and human) are considerably limited and often there is pressure on public administration to aim at further cost reductions. Adequate utilization of cloud computing services in public administration may serve as a possible solution to the situation. The requested services might be diversified to various forms of cloud computing based on their sensitivity and significance in order to

achieve further cost savings in the solution execution.

Literature Review. New information and communication technology trends entail the potential to improve efficiency of any organization. In many developed countries information technology plays an active role in improving public sector services and increasing efficiency of expenditure related to their activities. [2].

Sharing and centralization of computing tools in the form of supplied services – so-called cloud computing, which some authors consider a representation of natural evolution of the traditional data center model, has been applied more and more widely in numerous corporations [4]. Cloud computing is not a new technology, but as described by [9] it is a new way of offering services, taking into consideration business and economic models of providing and consuming ICT services.

The cloud computing model – especially the public cloud – is unsuited to many business applications due to fundamental limitations in architecture and design. Enterprises are facing challenges such as security, interoperability [8].

Gartner predicts that the global public cloud service market alone will reach USD 204 billion in 2016, which represents an annual increase by 16.5%. He does not include private cloud, i.e. internal cloud technology applications [6].

The shared infrastructure principle is based on separating the ICT infrastructure from its user as far as the ICT infrastructure management operation and maintenance are concerned, while providing sufficient freedom of management and to a certain extent also sharing the risks related to infrastructure availability as well as data confidentiality and integrity. Basic terminology is consistent with the 800-145 standard of the National Institute of Standards and Technology and many other authors provide summaries [17],[10],[15].

The study [Harms, et al., 2010] demonstrates that the aggregate costs related to the ownership of one server are inversely proportional to the number of servers administered in the cloud. The ratio of total costs in 13 years of owning and operating 1000 virtual servers in the cloud when compared to standard non-shared infrastructure, according to another study [Alford, et al., 2010] is 0.5 for private, 0.37 for hybrid and 0.33 for public cloud. Server migration to private cloud can thus reduce the aggregate costs of their ownership by as much as one half, even by two thirds when migrating to public cloud. Practical experience [10] in migrating several information systems to a unified infrastructure shows a relatively substantial decrease in the peak load when compared to the sum of extremes for each individual system. E-mail and office productivity applications, data storage, and disaster recovery services are the typical tools used by public-sector organizations within cloud services [13]. However, according to [14], when implementing cloud computing in the public sector, it is necessary to consider its specifics and proceed differently than in the corporate sector.

The potential related to cloud computing expansion at the level of pan-European projects has been identified by the European Commission in 2012. This topic is discussed by many authors in their publications. [5] Explains the benefits of cloud services for public organizations and explores the reasons why governments are slow to implement the cloud. The report [18] examines the fundamental differences in the policy and funding models for public sector information.

Methods and Data Sources. The paper is based on an economic theory with focus on utilization in the area of public administration computerization. The current situation is identified by means of analysis and synthesis and by means of statistical methods. Afterwards, based on available research, identification of potential obstacles and restrictions, the authors formulate possible routes of further development within the area.

Furthermore, the current research processed by SPCSS and the research performed by HP

focused on the increasing significance of cloud solutions in the corporate sphere were used.

The data were evaluated using Statistical 12 and MS Excel.

Data Analysis Results. In 2015 [16] (one of the state companies engaged in eGC operation) performed a research aimed at the status of data centers operated by state institutions.

The evaluation focused on technical management of the data centers and server rooms. The research was aimed at: The capacity and reliability of network connection, internet connectivity, and general data center characteristics, entry inspection, location, generators and fuel tanks, process settings.

From the total number of the evaluated data centers and server rooms, 15% were evaluated as satisfactory and 85% as unsatisfactory. None of the evaluated data centers has been evaluated as fully compliant. 50 parameters out of the 152 were identified as critical. One fifth of the data centers fulfilled 80% of critical parameters. No DC fulfilled all critical parameters.

From the research undertaken by HP [12] aimed at cloud computing and transformation, which involved 33 managers of financial institutions, 33 managers from public services and 34 managers from public institutions and organizations, the following findings may be noted: One half of the questioned IT directors and managers stated that by the end of 2012, 20–30% of their IT processes will be operating in private or public cloud. According to three quarters of the respondents, up to 50% of their company IT could be in cloud by the end of 2015. It was established that IT infrastructure security is the utmost priority for companies moving to the cloud. According to 57% of the respondents from the public sector, application transformation will eliminate the need to repeat identical information throughout different government bodies. One half of the respondents claim that application transformation may reduce operating costs as well as the volume of manual processes. More than a half of research participants believe they will be able to save over 20% of their annual budget by moving IT infrastructure to hybrid cloud environments. The transformation of all critical applications and systems to the public cloud will take five or more years, according to 62% of the respondents. The main reason of those research participants who predict less than 25% of applications provided in the cloud are concerns about the impact of the contained data with regard to applicable safety regulations. More than 50% of respondents state that the operation of their applications is too costly and 50–70% of the IT budget of their organizations is related to costs of the application operation. For over 40% of the respondents, optimization of their existing applications would save more than 11% of their IT budget and could improve the response time of their organization by more than 20%. 56% admit that the last analysis of application portfolio was performed 5–10 years ago. Almost all (97%) representatives of the public sector believe application transformation and the use of cloud will contribute to increasing the satisfaction of citizens and improvement of their experience in public administration interaction.

The survey titled *Exploring the Cloud: A Global Study of Governments Adoption of Cloud* [3], in which 430 public sector representatives from ten countries of the world participated, shows that 73% of respondents from the public sector state that cost savings are the reason why their organizations should transfer to cloud solutions. One fourth of governments have already given positive assessments of the cloud service benefits. Nearly half of the survey respondents are concerned about the safety of cloud solutions. 80% of respondents stated their trust in cloud computing would increase if the services were certified by a government body. IT governance and regulation compliance seemed to be an issue with the respondents. Almost one third of the public sector representatives said in the survey that they prefer a private cloud platform (i.e. a cloud built and used by a sole organization). 22% of respondents are contemplating using a public cloud platform (where services are offered to the general public) and 26% would prefer to use a hybrid platform.

Discussion Concerning Cloud Computing Usage in Public Administration. Based on the performed research [16], the situation of data centers operated by state institutions in the Czech Republic was found 85% unsatisfactory. If the assessment was focused on human resources in these data centers and server rooms, we believe the results may be even slightly worse. This is because public administration, not only in the Czech Republic, has been facing a lack of capacity to hire and fund quality human resources.

The main advantages of cloud solutions are their agility and costs. Agility means faster implementation and flexibility of purchase "as a service". The services can be ordered, changed and cancelled flexibly. A portion of the administration and the aspect of IT becoming physically outdated are eliminated. When the demands of the required human resource quality are taken into account, there is the obvious advantage of lower solution costs.

Large organizations that use cloud services actively have found out that the private cloud solution is not completely suitable for them. A public cloud based solution is also difficult to use.

When implementing cloud services in the public administration environment today, technological maturity of the solution must be combined with legal quality and extensive services. Hybrid solutions combining the advantages of private and public cloud might be the right combination.

Hybrid clouds are similar to public clouds in terms of flexibility and benefits; however, there is the high security of private clouds. Organizations save their important and sensitive data to a private cloud and use public sources for others. The determination of which data in the organization are suitable for transformation to the public and which belong to the private cloud seems to be of importance here. We believe that this issue should be addressed at the central level in order to make the decisions concerning service purchase easier for smaller organizations. Purchasing suitable services will reduce the potential of inefficient allocation of financial resources by the organizations.

In hybrid solutions, private cloud services provided by an internal department or trustworthy providers can work under one management together with open market public cloud services. The advantage of automated purchase and operation that brings the benefits of cost reduction and agility increase is maintained in both services. In terms of costs expended in comparison to a purely private solution, the efficiency is higher in the hybrid solutions.

The solution of a single portal for all cloud services offered might be beneficial.

Conclusion. To facilitate cloud computing development in the public sector, the providers must be able to ensure resilient safety protocols and protection in accordance with legal requirements.

We believe that the concerns related to safety of the cloud solutions, for private, public and hybrid cloud, are one of the reasons why cloud computing implementation is often slower in public administration.

A government certified catalogue of services that the respective organizations could choose from based on their needs seems to be a suitable solution. The catalogue could offer services within a private "government cloud" as well as services of non-commercial providers on the basis of private or public clouds that would appear unified to the users.

In relation to the catalogue, it would also be beneficial to form a set of recommendations to organizations on the governmental level that would make the selection from the catalogue easier based on the area to be covered and its sensitivity, and subsequently a suitable cloud and service type (regardless of provider) would be recommended to them in order to achieve further cost reductions. The existence of such recommendations might facilitate the decision-making concerning service purchase in organizations struggling with a lack of quali-

fied human resources. If a suitable type of cloud is used, the cost savings can be up to 25% higher than for other cloud solutions.

In order to achieve the expected cost savings, the organization has to have a clear strategy prior to investing in the cloud infrastructure.

Despite possible issues, the use of cloud computing is one of the ways to provide quality, safe, efficient and cost effective services in public administration.

The potential of utilizing public cloud services in public administration lies mostly in the possibility of its integration within the hybrid solutions. Such solutions seem interesting both in terms of efficiency of expended resources and the expected security level of the provided services.

BIBLIOGRAPHY

1. ALFORD, Ted and Gwen MORTON. *The Economics of Cloud Computing*. In: Booz, Allen, Hamilton.[Online] 2010.[viewed 2016-11-24] Available from: <http://www.boozallen.com/media/file/Economics-of-Cloud-Computing.pdf>.

2. ANTHOPOULOS, L. G. *An Investigative Assessment of the Role of Enterprise Architecture in Realizing E-Government Transformation*. In: V P. Saha, Enterprise Architecture for Connected E-Government. IGI Global. 2012, pp. 288-305.

3. BUSINESSWORLD.CZ. *Cloud jako cesta k úsporám ve státní správě?*. [Online] 2013. [viewed 2018-03-09] Available from: <https://businessworld.cz/analyzy/cloud-jako-cesta-k-usporam-ve-statni-sprave-10259>.

4. BUYYA, Rajkumar, James BROBERG, and Andrzej GOSCINSKI. *Cloud computing, Principles and Paradigms*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2011. ISBN: 978 0 470 88799 8.

5. DIEZ, O. and A. SILVA. Govcloud: Using Cloud Computing in Public Organizations. *Technology and Society Magazine*, IEEE [online]. USA: IEEE, 2013, 32 (1): 66-72 [viewed 2017-08-17]. DOI:10.1109/MTS. 2013.2241473. ISSN 0278-0097.

6. GARTNER.COM. *Gartner Says Worldwide Public Cloud Services Market to Grow 18 Percent in 2017?*. [Online] 2017. [viewed 2018-3-09] Available from: <https://www.gartner.com/newsroom/id/3616417>.

7. HARMS, Rolf and Michael YAMARTINO. *The Economics Of The Cloud*. Microsoft. [Online] 11 2010. [viewed 2015-11-24] Available from: <http://www.microsoft.com/en-us/news/presskits/cloud/docs/the-economics-of-the-cloud.pdf>.

8. HOFFMANN P. and D. WOODS. "Cloud Computing: The Limits of Public Clouds for Business Applications," in IEEE Internet Computing, vol. 14, no. 6, pp. 90-93, Nov.-Dec. 2010.

9. JACKSON, Dw. Watson, Answer Me This: Will You Make Librarians Obsolete or Can I Use Free and Open Source Software and Cloud Computing to Ensure a Bright Future *Law Library Journal* [online]. AMER ASSOC LAW LIBRARIES, 2011, 103 (3) : 497-504 [cit. 2015-09-09]. ISSN 0023-9283.

10. MARINESCU, D.C. *Cloud Computing: Theory and Practice*. 225 Wyman Street, Waltham, 02451, USA : Elsevier Inc., 2013. ISBN: 978-0-12404-627-6.

11. NEUWIRTH, B. and V. ONDRÁK. THE ROLE OF EGOVERNANCE IN PUBLIC SECTOR OF CZECH REPUBLIC. In TEORIA ŠI PRACTICA ADMINISTRÁRII PUBLICE. Chisinau, Moldova: Academy of Public Administration, 2016. s. 490-495. ISBN: 9789975301961.

12. NOTEBOOK.CZ. *Průzkum HP potvrzuje rostoucí význam cloudových řešení*. HP. [Online] 2011. [viewed 2018-03-11] Available from: <https://notebook.cz/clanky/tiskova-zprava/2011/1006-HP-cloud>.

13. OLSAKER, E. Making Sense of Cloud Computing in the Public Sector. *Govern*

ment Finance Review [online]. Chicago: Government Finance Officers Association, 2011, 27(5):28-32 [viewed 2017-08-16]. ISSN 08837856.

14. POWELL, A. *Buying A Public Sector Cloud.Supply Chain Europe* [online]. Leatherhead:Via Media UK Ltd, 2011, 20(6):26 [viewed 2017-09-16].

15. SMOOT, Stephen R. and Nam K TAN. *Private Cloud Computing*. 225 Wyman Street, Waltham, MA 02451, USA:Elsevier, Inc., 2012. ISBN: 978-0-12-384919-9.

16. SPCSS. *Současný stav provozu datacenter a serveroven - vyhodnocení průzkumu*. 2015.

17. SRINIVASAN, Madhan Kumar, et al.State-of-the-art cloud computing security taxonomies: a classification of security challenges in the present cloud computing environment. ICACCI '12 14. In: *Proceedings of the International Conference on Advances in Computing, Communications and Informatics*. 2012, ISBN: 978-1-4503-1196-0, pp. 470-476.

18. WEISS, Peter. *Borders in Cyberspace: Conflicting Public Sector Information Policies*. Sydney University Press, 2010.

UTILIZAREA DRONELOR ÎN SCOPURI ȘTIINȚIFICE PENTRU ASIGURAREA DEZVOLTĂRII DURABILE

Tatiana SAVCA,
master în administrația publică, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

Denis ȘPAC,
doctorand,
Academia de Administrare Publică,

SUMMARY

Drones are a relatively new element of the modern landscape, but it manages to conquer more and more segments of activity. It is important to know the usefulness of these unmanned aircraft so that they can be effectively used in response to emerging needs. The advantages of using a drone as a support for scientific research are enormous. The article presents practical aspects of using an unmanned aerial vehicle in scientific research in various scientific fields.

Keywords: *unmanned aerial vehicle, technology, drone, science, public administration, regulation.*

Cu treizeci de ani în urmă, dronele erau considerate aparate ale viitorului îndepărtat, obiecte futuriste, ca și telefoanele mobile. În prezent, situația s-a schimbat radical. Evoluția tehnologiilor și utilizarea dronelor a devenit o soluție pentru multe probleme ale societății contemporane. Pionieri în acest domeniu sunt militarii, care exploatează două treimi din dronele produse. Cu toate acestea, utilizarea dronelor în scopuri civile se dezvoltă rapid, acoperind tot mai multe domenii ale economiei naționale, și are un potențial mare de creștere și generare de noi locuri de muncă.

Deci, ce reprezintă dronele? Drona este o aeronavă fără pilot (Unmanned Aerial Vehicle, UAV), care este ghidată fie de către un pilot automat de la bordul ei, fie prin telecomandă de la un centru de control de la sol sau dintr-o altă aeronavă pilotată de echipaj uman [1, p. 453].

Utilizarea dronelor cucerește tot mai mult spațiu în așa domenii ca: agricultura, logistica, infrastructura, construcțiile, fotografierea aeriană, patrulare, topografie geodezică, monitorizarea diverselor obiecte etc.

Conform prognozei ARK Invest, către anul 2020, 32 la sută din drone vor fi utilizate în domeniul agriculturii. Alți angajatori majori ai dronelor se așteaptă a fi companiile petroliere mari și cele de prestare a serviciilor logistice [8].

Expertii Agenției Interact Analysis estimează că în anul 2022 piața dronelor și tehnologiilor acestora va crește mai mult de 10 ori, până la 15 mlrd. dolari SUA [8].

La rândul său, Asociația Industriilor Aerospațiale și Industriei de Apărare din Europa prognozează că în Europa vor fi create până în 2050 aproximativ 150.000 de locuri de muncă legate de drone [7].

Domeniile de aplicare a dronelor se extind vertiginos. Nu este surprinzător faptul că raportul – care a fost produs pe baza unei cercetări primare de șase luni – a arătat că dronele

rotor / multirotor reprezintă 95 la suta din toate transporturile comerciale cu drone (2017) [8].

Potrivit raportului Interact Analysis (2017), peste 150.000 de drone comerciale au fost exploatate în 2017 [8]. Transportarea cu ajutorul dronelor a crescut cu aproape 70% conform analizei efectuate de Agenția Interact Analysis (Londra). Raportul detaliat de cercetare a constatat că expedițiile comerciale cu drone sunt în creștere, aplicațiile media și de divertisment continuă să dețină cota leului și vor consuma 85% din totalul operațiunilor cu drone. Cu toate acestea, utilizarea în alte industrii, inclusiv în construcții, inspecția clădirilor și siguranța publică este în creștere. 10% dintre dronele produse sunt exploatate în sectorul petrolului și gazului.

Actorii principali pe piața dronelor sunt producătorii din SUA și China, iar Compania DJI este considerată lider pe piață. Raportul menționează că pentru 2017, dronele la prețuri de la 2.000 dolari la 25.000 dolari și peste 25.000 dolari, au asigurat pentru Compania GJI 78 la sută din venituri. Odată cu extinderea pieței și dezvoltarea competitivității și concurenței se reduc prețurile acestor produse. Astfel, 2/3 din dronele vândute în 2016 costau mai puțin de 2000 de dolari SUA.

Spectrul producătorilor de tehnologii pentru drone este destul de larg: SZ DJI Technology Co.Ltd (China), Chasing-Innovation Technology Co. Ltd. (China), Blue Robotics (SUA), Aeryon Labs (SUA), Inovatii Cyberhawk, Stratocaster Aero, Innovations Draganfly (Canada), Blueye Pioneer și DJI Innovations. Toate companiile oferă diferite tipuri de soluții, atât personalizate, în funcție de dorințele clientului, cât și soluții tipizate. Tehnologiile actuale dau posibilitate utilizatorilor de drone să înregistreze, să transmită, să stocheze, să proceseze diferite tipuri de date audio și video.

Un loc aparte aparține dronelor utilizate în scopuri științifice. Mai jos, vom prezenta câteva exemple de utilizare a dronelor în diferite domenii ale științei.

În așa fel, cu ajutorul dronelor, își ajută activitatea de cercetare reprezentanții institutelor de cercetare din domeniul zootehniei, agrochimiei, geologiei, geografiei, pedologiei, geofizicii, biologiei, sănătății etc.

Dronele pot fi folosite pentru filmarea și fotografierea aeriană a terenurilor, pentru realizările analizei spectrale a acestora. Un aport semnificativ pot aduce dronele și în măsurarea topografică geodezică, în elaborarea hărților 3D.

Cercetări în agricultură și silvicultură (Canada). Dronele agricole sunt drone relativ ieftine cu senzori avansați și capabilități de vizualizare care oferă agricultorilor noi modalități de a crește randamentele culturilor și de a reduce daunele aduse culturilor. Acestea sunt ușor de utilizat și echipat cu camere de luat vederi. De exemplu, *Draganfly Innovations Inc.* dezvoltă și fabrică elicoptere multirotoare, sisteme video industriale, sisteme civile de antenă fără pilot sau vehicule fără pilot și sisteme video fără fir. Dronele sunt utilizate în domenii comerciale, în monitorizarea aplicării legislației, căutarea și salvarea victimelor, cartografierea agricolă, inspecția industrială, precum și siguranța publică, educația în Canada și în străinătate.

Cu câțiva ani în urmă (2015), Departamentul de Științe ale Plantelor de la Universitatea din Saskatchewan a primit un grant Engage prin intermediul Consiliului Științelor Naturale și Cercetării Tehnice din Canada (NSERC). Cu această subvenție, echipa a început să analizeze aplicabilitatea utilizării UAV în știința culturilor și în cercetarea fiziologică a plantelor. Cu sistemul Draganflyer.X4-P în 2015 au fost efectuate peste 200 de zboruri pentru capturarea a 50.000 de imagini timp de 40 de ore de zbor. În 2017, echipa proiectului de cercetare a crescut frecvența și cantitatea cercetărilor înregistrate în teren. Echipajul de zbor a efectuat 70 de zboruri în valoare totală de 17 ore de zbor pe X4-P, iar cu noul sistem Draganflyer Commander, dronele au efectuat 260 de zboruri (70 de ore de zbor). Imaginile au fost stocate și, ulterior, prelucrate în parteneriat cu cercetătorii din domeniul informaticii [2].

Aceste tehnici de colectare și analiză a imaginilor au fost utilizate atât pentru cercetarea agronomică, cât și pentru cercetarea reproducției plantelor. Ca rezultat s-a reușit să se descrie cu mult mai multă precizie trasăturile culturilor agricole și a pădurilor.

Supravegherea mediului zonei costiere (România). Etapele de supraveghere, proiectare, implementare și monitorizare a structurilor hidrotehnice litorale de protecție se bazează pe programul de supraveghere a eroziunii costiere, constând în colectarea de date și stocarea lor, prin efectuarea de măsurări specifice în vederea realizării unei baze de date complexe, suport informațional al elaborării de studii și cercetări de inginerie costieră și geomorfologie, în scopul optimizării proiectării și implementării durabile a soluțiilor de control al eroziunii: Dronele cu cameră oferă cercetătorilor o vedere panoramică asupra elementelor de mediu costier supuse investigației. Datele colectate sunt de tip cantitativ și calitativ. Cele cantitative se determină cu aparatură fotogrametrică de precizie, apoi sunt prelucrate cu softuri dedicate și stocate în format electronic în baza de date. Datele calitative constau în investigații și observații vizuale, realizate prin fotografiere de detaliu și înregistrare video. Pentru fiecare zbor, de cca 15 minute se colectează aproximativ 2000 de fotografii, care se compun în mozaicuri, și se georeferențiază prin metode informatice sau interpretare vizuală, în softuri specializare (Pix4D, EnsoMosaic etc.), și ulterior produsele obținute, reprezentate de aerofotograme, DSM/DTM, imagini NDVI, date de reflectanță etc. se analizează în vederea identificării aspectelor importante, semnificative cu privire la evoluția elementelor sistemului costier [9].

Monitorizarea Bălții Mici a Brăilei (România). În Parcul Natural „Balta Mică a Brăilei” a fost implementat un proiect de renaturare – unic în Europa, în valoare de 1,7 milioane de euro. Acest proiect este unic prin faptul că administrația parcului, în colaborare cu instituții din Norvegia și cu Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați, studiază zona cu drone speciale, dirijate în aer și pe apă, pentru a găsi soluțiile cele mai eficiente de decolmatare, astfel încât lacurile din arealul inundabil să recapete dimensiunile de altădată. Astfel, dronele de ultimă generație sunt utilizate pentru culegerea datelor din teritoriu, fără a deranja populațiile de păsări și pești. Aparatura a fost achiziționată în cadrul proiectului (în valoare de 400 mii de euro) și folosită de specialiștii Universității „Dunărea de Jos”.

Podgorii monitorizate cu drona (Republica Moldova). În ultimii cinci ani, plantațiile de viță de vie din Republica Moldova au fost afectate de boli, în proporție de 20 la sută. Specialiștii nu puteau afla cum se răspândește molima (direcția, viteza), pentru că era imposibil de verificat concomitent sute de mii de hectare de podgorii. Acum podgoriile vor fi filmate de sus cu o dronă.

În prezent viile din Republica Moldova sunt monitorizate cu drone dotate cu cameră de filmat multispectru, invenție a unui cercetător de la NASA. Datele colectate ajung la o Universitate din Canada, după care se transmit Laboratorului de virusologie al Institutului de Horticultură din Republica Moldova [10].

Implementarea proiectului privind aplicarea tehnologiilor avansate are loc cu suportul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională și al Guvernului Suediei. Costul unei astfel de drone este de 23 de mii de dolari.

Moldova va deveni, astfel, a doua țară din UE, după Franța, care va beneficia de observații aeriene pentru monitorizarea stării de sănătate a podgoriilor.

Mediul și ecologia. Dronele se folosesc și pentru monitorizarea și înregistrarea mișcărilor, migrației animalelor, habitatelor, condițiilor de mediu. Sarcina producătorilor este de a asigura exploatarea dronelor pe termen lung în aer, pe apă, deasupra terenurilor, inclusiv, sub apă. Dronele sunt utile în domeniul cercetării traseelor de migrare al animalelor și păsărilor migratoare.

Aparatele de zbor fără pilot pot ajuta cercetătorii să realizeze cercetările în munți, zone

mlăștinoase, zone cu relief greu accesibile, să transporte echipamentele și utilajele științifice necesare. Distribuirea și livrarea poștei și coletelor în localitățile îndepărtate și destinatarilor izolați.

Prima dronă înregistrată oficial în România în scopuri de cercetare a fost folosită la realizarea campaniei arheologice de la Scânteia, jud. Iași (2016). Echipa de cercetători din Germania, de la Universitatea Friedrich-Alexander din Erlangen-Nürnberg, Institutul de Pre- și Protoistorie din Erlangen, a înregistrat la Autoritatea Aeronautică Civilă Română drona pe care a folosit-o în cadrul proiectului „Arheologia Peisajului și a Habitatului în Estul Romaniei”. Cu ajutorul acesteia și a altor echipamente de ultimă generație, au fost prospectate stațiuni arheologice din județele Iași, Neamț, Suceava, Bacău și Vaslui.

Cu ajutorul prospecțiunilor realizate în cadrul acestui proiect, s-a putut descoperi o locuință cucuteniană veche de aproximativ 6000 de ani, care are o amprentă la sol considerabilă și care, așa cum indică vestigiile descoperite, avusese și etaj. Printre descoperirile remarcabile ale acestei campanii se numără o statueta antropomorfă, care prin maniera de modelare este unică în spațiul cucutenian [11].

În prezent se extinde arealul de aplicare a microdronelor. Microdronele reprezintă cea mai importantă inovație din domeniu în ultimii ani. O astfel de microdronă este deja în producție și, fiind inspirată de natură, are caracteristicile unui țânțar, fiind cunoscută cu denumirea de «DRONE SPY INSECT». Aceasta poate fi controlată de la mare distanță și este echipată cu un aparat de fotografiat, microfon și poate ateriza pe individ, poate folosi acul pentru a lua o mostră de ADN, durerea simțită fiind cea a unei înțepături de țânțar. Acest micro-UAV poate injecta un microdispozitiv de urmărire sub piele, poate ateriza pe individ și poate ajunge în casă, intrând prin fereastra deschisă [1, p. 454].

Cu toate acestea, în calea dezvoltării domeniului se conturează câteva bariere majore de ordin tehnologic și legal.

Cadrul legal de reglementare. La începutul anului 2018, la nivelul Uniunii Europene, Parlamentul European a lansat un comunicat, prin care se anunță agrearea noilor norme, regulilor unice pentru uniformizarea legislației din domeniul utilizării dronelor în scopuri civile și aplicării normelor identice pe tot spațiul comunitar.

Odată cu adoptarea noului Regulament, țările UE, inclusiv cele care aplică prevederile Spațiului Aerian Unic European, vor trebui să se asigure că operatorii de drone sunt înregistrați conform directivelor UE. De asemenea, dronele vor trebui marcate individual pentru a fi ușor de identificat.

S-a mai convenit că UE va cere operatorilor de drone să țină cont de cerințele fundamentale privind siguranța, securitatea și protecția datelor cu caracter personal în procesul de exploatare a aparatelor de zbor fără pilot.

Comisia Europeană a fost delegată să definitiveze setul de cerințe specifice pentru producerea dronelor, care să fie echipate cu astfel de caracteristici, cum ar fi *limitele de altitudine, distanța maximă de operare, sistemul de evitare a coliziunilor, stabilizarea zborurilor și aterizarea automată*.

Noile reglementări au la bază o evaluare a riscurilor în domeniul aviației civile și au ca scop de a asigura un nivel sporit de siguranță pe întregul spațiu al UE, precum și de a contribui la dezvoltarea competitivă a industriei dronelor.

Conform Codului aerian al Republicii Moldova [3] adoptat de Parlamentul Republicii Moldova la 21.12.2017, autoritatea administrativă de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile este Autoritatea Aeronautică Civilă (AAC) a Republicii Moldova.

Misiunea organului central de specialitate în domeniul aviației civile constă în elaborarea și promovarea politicii de stat în domeniul aviației civile.

De menționat că AAC a Republicii Moldova este asistată în procesul de integrare a condițiilor de siguranță a exploatării dronelor în spațiul aerian național de către un grup de experți internaționali din cadrul Asociației Internaționale a Autorităților pentru Reglementarea Sistemelor fără pilot (JARUS), al cărui membru a devenit la finele anului 2017 [5].

Dronele aflate în proprietatea sau în baza unor clauze contractuale prevăzute de legislația civilă în vigoare, în posesia și folosința persoanelor fizice sau juridice din Republica Moldova sunt obligatoriu înregistrate. Documentul administrativ în care sunt înmatriculate aeronavele este Registrul aerian al Republicii Moldova. O aeronavă fără pilot se radiază din Registrul aerian al Republicii Moldova în cazul în care: a) aeronava este transferată către autoritățile militare, vamale sau de poliție ale Republicii Moldova; b) aeronava a fost distrusă și nu poate fi restabilită; c) aeronava este declarată dispărută; d) aeronava este scoasă din folosință sau casată; e) operatorul aerian (titular al certificatului de înmatriculare), cu acordul proprietarului aeronavei, a depus o cerere de radiere a aeronavei; f) proprietarul aeronavei, cu notificarea operatorului aerian, a depus o cerere de radiere a aeronavei; g) există o decizie de radiere, adoptată de o comisie formată în cadrul autorității administrative de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile; h) lipsește certificatul de navigabilitate o perioadă mai mare de 3 luni consecutive, cu excepția cazului în care aeronava este în proces de reparație și se află la producător sau la o altă întreprindere autorizată în modul corespunzător, dacă perioada nu depășește 2 ani consecutivi [3].

Operatorul aerian, deținător de dronă, poate efectua operațiuni de transport aerian comercial numai cu condiția deținerii unui certificat de operator aerian și a unei autorizații de zbor, eliberate de autoritatea administrativă de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile.

Potrivit Articolului 32 al Codului aerian, operațiunile comerciale specializate sunt operațiunile aeriene în cadrul cărora drona este utilizată pentru activități specializate din domenii precum agricultura, silvicultura, construcțiile, fotografierea, supravegherea, observarea și patrularea, publicitatea aeriană etc. Deținătorii de drone, în calitate de operatori aerieni care intenționează să desfășoare operațiuni comerciale specializate, trebuie să obțină o autorizație de operator aerian, eliberată de autoritatea administrativă de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile [3].

Certificatul de înmatriculare trebuie să se afle în permanență la persoana care asigură controlul de la distanță al dronelor.

Zborurile aeronavelor fără pilot a căror masă de operare nu depășește 70 kg pot fi efectuate fără permisiunea prealabilă a autorității administrative de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile, doar în zonele special rezervate.

La sfârșitul anului trecut Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal a elaborat un proiect de lege care stabilește modul de utilizare a mijloacelor video. Potrivit documentului, utilizarea mijloacelor video (dispozitivelor și/sau programelor de captare a imaginilor) din categoria dronelor, aerostatelor sau a altor dispozitive tehnice și/sau electronice va fi interzisă în localități. Au fost prevăzute și anumite excepții pentru utilizarea dronelor. Proiectul prevede patru excepții de la regula care interzice filmările cu drone:

- în scopuri jurnalistice, artistice, culturale sau științifice, în cazul unor evenimente publice, de exemplu: concert, protest, adunare, panoramă etc.;
- în scop de asigurare a ordinii publice și/sau investigării unor fapte culpabile în cazul unor infracțiuni grave și exceptional de grave;
- în caz de asistență în situații de urgență;
- în scop cartografic, pentru inspectarea tehnică și altele asemenea, cu asigurarea unui nivel corespunzător de detaliere, care să nu încalce zona rezonabilă de intimidare a persoanelor fizice.

În alte cazuri de utilizare a mijloacelor video, este specificat că nimeni nu poate să inter

zică sau să împiedice mass-media să prelucrez date personale rezultate din utilizarea mijloacelor video.

Dronele reprezintă o perspectivă interesantă de utilizare în trei zone tehnologice importante.

Internetul. Dronele vor fi o parte esențială a viitorului nostru, înglobând o multitudine de senzori, vor reflecta diferite posibilități, ca: imagistică termică, presiune, sunet, radiație, chimie, biologie și fotografie. Tehnologia permite conectarea la Internet și posibilitatea de interacțiune atât între ei, cât și cu operatorii.

Tehnologie avansată a bateriei. Creșterea densității energetice (kilowați-oră pe kilogram) va permite dronelor să lucreze pentru perioade lungi de timp. În plus, tehnologia ce folosește energia solară le va permite să zboare timp de câteva săptămâni, dacă nu luni, fără a ateriza.

Inteligență artificială. Sute de echipe de specialiști din întreaga lume lucrează la sistemele de automatizare care: a) vor facilita utilizarea de către utilizatorii nepregatiți; b) permite pilotului să zboare și să opereze în mod autonom.

Actualmente, în Academia de Administrare Publică se implementează proiectul „*Educational for eDrone / eDrone*”, finanțat în cadrul Programului Erasmus +. În proiect participă 8 țări reprezentate de 17 instituții de învățământ superior. **Scopul** proiectului este definirea unui mediu de învățare pentru oferirea oportunităților de obținere a noi competențe legate de utilizarea dronelor în activități profesionale.

Aceste noi competențe se referă în special la utilizarea soluțiilor TIC avansate pentru utilizarea dronelor și a datelor obținute cu ajutorul dronelor, care ar contribui la optimizarea competențelor profesionale, vizate în Strategiile de dezvoltare socioeconomică a țărilor partenere, cât și în ceea ce privește crearea de noi oportunități de angajare, în special pentru tineri. Utilizarea dronelor de către profesioniști vor deschide noi oportunități care necesită cunoștințe practice și teoretice.

Proiectul eDrone va oferi instituțiilor de învățământ superior din țările partenere posibilitatea creării centrelor de instruire privind utilizarea dronelor, de asemenea, a transferului de cunoștințe profesioniștilor în domeniu, din fiecare țară parteneră.

Proiectul își propune realizarea unei infrastructuri inovatoare bazate pe TIC în scopul utilizării tehnologiilor și a unei metodologii actualizate care să permită tuturor țărilor partenere crearea unei rețele pentru schimb de experiență și baze de date.

În concluzie, analiza a demonstrat că aeronavele fără pilot au transformat și continuă să ne transforme viața. Utilizarea civilă a dronelor și-a extins arealul de implicare și este evidentă în domeniul protecției civile, prestării serviciilor și investigațiilor științifice.

Deși avantajele utilizării dronelor sunt imense, societatea își exprimă tot mai des îngrijorarea cu privire la confidențialitatea și frica de monitorizarea constantă asociată aeronavelor fără pilot. În acest context, susținem ideea că o lege bine stabilită pentru supravegherea dronelor ar putea depăși aceste frustrări. De aceea este nevoie de o reglementare mult mai riguroasă și minuțioasă în legislația națională a utilizării acestora și, totodată, respectarea de către utilizatori a acestor reglementări.

Dezvoltarea tehnologiilor, creșterea accesibilității prin reducerea prețului de cost al dronelor sunt necesare pentru aplicarea lor pe scară largă, inclusiv în domeniul științei. Totuși în domeniul utilizării dronelor rămân în continuare întrebări legate de siguranță, fiabilitate și reglementare.

BIBLIOGRAFIE

1. Banea N., Popa D., Tomescu T. M., Tomescu T., Aspecte privind aeronavele fără pilot, În: *Materialele Conferinței Naționale multidisciplinare cu participare internațională „Profesorul Dorin Pavel – fondatorul hidroenergeticii românești”*, Sebeș, 2013, p. 453 – 458.
2. Benefits of Choosing Draganfly as UAV Provider: University of Saskatchewan Plant Sciences Success Story. În: <http://www.draganfly.com/>, accesat la 20.04.2018.
3. Codul aerian al Republicii Moldova, Parlamentul Republicii Moldova. În: www.parlament.md.
4. Communication From the Commission to the European Parliament and the Council, A new era for aviation, Opening the aviation market to the civil use of remotely piloted aircraft systems in a safe and sustainable manner, European Commission, Brussels, 8.4.2014, COM(2014) 207 final.
5. Comunicat de presă emis de Autoritatea Aeronautică Civilă a Republicii Moldova, 2017.
6. Drone civile, <http://www.lake-garda.net/drones.php>, accesat la 20.04.2018.
7. European Commission Press Release IP/14/384, European Commission Calls for Tough Standards to Regulate Civil Drones (Apr. 8, 2014), http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-384_en.htm.
8. Interact Analysis, <https://www.interactanalysis.com/150000-commercial-drone-shipments-2017/>, accesat la 20.04.2018.
9. Mateescu R., Niculescu D., Vlăsceanu E., Omer Ich., Utilizarea sistemelor automate de zbor în supravegherea integrată a mediului zonei costiere, *Buletinul AGIR* nr. 4/2014.
10. Podgoriile din Republica Moldova, monitorizate cu drona. Unele plantații sunt afectate de boli, <http://stiri.tvr.ro/>, accesat la 20.04.2018.
11. Prima dronă înregistrată oficial în România pentru cercetare a fost utilizată în campania arheologică de la Scânteia, Complexul Muzeal Național Moldova, Iași, <http://palatulculturii.ro/noutati/>, accesat la 20.04.2018.
12. Primele norme la nivelul UE privind utilizarea dronelor în scopuri civile au fost agreate de către grupul de negociatori din cadrul Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene. 11 ianuarie 2018.

REVOLUȚIA DRONELOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Eugenia CEBOTARU,
magistru, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Today, drone gains an increasingly important role in the civilian field and can be used in many areas, and the use of the drones is constantly expanding. Being relatively new unmanned aircraft on the market at the moment, new ways of using the drones are still being discovered. As the use of the drones expands, the need to strike a balance between their advantages and the problems they generate. This area has tremendous potential for the future, and public administrations should do everything in their power to prevent it from developing. By carefully scrutinizing the list of goals for professional drones, we can see that they can be extremely useful for police, fire brigades, scientific research institutes, real estate agencies, construction professionals, various fields of agriculture, geology, etc.

Keywords: *drones, civil drones, professional drones, commercial drones, drones for filming, video drones, drone laws, drone regulations, drones use.*

Ce este drona? Noțiunea de dronă a luat amploare în ultimii doi-trei ani, atunci când am început să auzim tot mai des despre dronele comerciale sau despre transportul cu drone, totuși aceasta nu este o invenție nouă și deseori nu se cunosc exact toate modurile de exploatare a acestui dispozitiv sau care sunt regulile de utilizare a acestuia.

Pentru început ținem să menționăm că drona este un dispozitiv de tip UAV (Unmanned Aerial Vehicle) capabil să zboare fără să fie pilotat de o persoană, care a fost folosit inițial doar în scopuri militare pentru recunoașterea unor obiecte sau în unele cazuri, pentru bombardarea unor ținte strategice.

Astăzi, dronele capătă un rol tot mai important în domeniul civil. Tindem să menționăm că dronele de uz civil se deosebesc de dronele militare, acestea au capacitatea de a zbura câteva zeci de minute și sunt manevrate de la sol și de la distanță. În momentul dat, dronele au reușit să-și facă loc în activitățile cotidiene. Acestea pot fi achiziționate fără dificultate, deoarece se găsesc în foarte multe magazine la care are acces publicul larg, dar și pentru prețurile atractive, care se datorează concurenței dintre producători. Există mai multe tipuri de drone, iar acestea variază în funcție de performanțele pe care le pot atinge și nemijlocit de caracteristicile tehnice: capacitățile camerei foto, distanța de zbor sau autonomia bateriei.

Dronele civile sunt controlate *wireless* prin intermediul unei telecomenzi sau a unor aplicații instalate pe smartphone cu sistem de operare *Android* sau *iPhone*.

În momentul de față, în Republica Moldova nu avem o statistică privind numărul de drone care survolează spațiul aerian, întrucât domeniul nu este reglementat, iar persoanele care dețin o astfel de aeronavă nu sunt obligate să declare deținerea unei drone. Totuși, întrucât evoluția și utilizarea dronelor este un subiect actual abordat și de Uniunea Europeană (UE), Autoritatea Aeronautică Civilă din Republica Moldova (AAC), împreună cu alte autorități responsabile, pregătește deja un proiect de lege, care va reglementa acest domeniu în țara noastră.

În prezent, conform datelor AAC, drona este cel mai căutat gadget din țară. Ținând cont de aceste date, trebuie să fim conștienți că tehnologia nu este foarte sigură, în special atunci când nu există un cod de reglementări, astfel utilizarea dronelor poate să manifeste anu-

mite riscuri. Deci, riscurile utilizării unei drone sunt următoarele: riscuri pentru securitatea națională; siguranța traficului (riscul unei coliziuni cu o aeronavă); prăbușirea dronei într-un spațiu public, aglomerat; imixtiune în viața privată; asasinarea unor persoane. Un alt risc major este reprezentat de lipsa unei reglementări în ceea ce privește categoria de vârstă impusă prin lege pentru operarea dronelor.

Și în Uniunea Europeană în momentul de față, subiectul dronelor încă nu este reglementat, termenul limită de reglementare fiind anul 2020. Totuși, unele țări din UE încearcă să reglementeze de sine stătător la nivel național utilizarea dronelor, totuși cele mai indicate și relevante reglementări urmează să fie elaborate în cadrul normativ la nivel internațional, pe parcursul următorilor ani.

În același timp, trebuie să menționăm că în Convenția de la Riga privind utilizarea dronelor de către civili, se cere țărilor UE să adopte legi specifice pentru fiecare țară, ținând cont de caracteristica dronelor, acestea fiind grupate în clase diferite, în funcție de greutate. Până în prezent, statele (Germania – ianuarie 2017, Portugalia – decembrie 2016, Franța – septembrie 2016, Italia – iulie 2016), care au adoptat deja asemenea acte normative de comun acord, au specificat că nu cer înregistrarea dronelor ușoare și nici autorizație de survol pentru acestea [7].

Autoritatea pentru siguranța aviației propune reguli pentru utilizarea dronelor de dimensiuni mici. Odată cu creșterea cererii pentru drone, pentru uz recreativ sau comercial, autoritățile europene de reglementare au căutat mijloace pentru a se asigura că acestea pot fi folosite în siguranță, permițând în același timp dezvoltarea industriei. Autoritatea Europeană pentru Siguranța Aviației (EASA) a propus reguli pentru operarea dronelor de mici dimensiuni, care includ obligativitatea unei tehnologii de geoprotecție, care să le împiedice să intre în zone interzise și o listă cu ceea ce utilizatorul are sau nu voie să facă cu ele, inclusă în ambalaj: „În funcție de clasa dronei, un operator va ști unde o poate folosi și de ce competențe are nevoie”, se arată într-un comunicat al EASA.

Propunerile EASA includ obligativitatea ca dronele să poată fi identificate de la distanță, ca acestea să fie dotate cu tehnologie de geoprotecție, pentru a nu pătrunde în zone protejate, cum sunt aeroporturile sau centralele nucleare, dar și cerința ca proprietarii de drone cu o greutate de peste 250 de grame să înregistreze dispozitivul. EASA speră ca aceste măsuri ar putea rezolva problemele legate de confidențialitate, cât și riscurile de securitate.

Trebuie de menționat că scopurile utilizării dronelor sunt în continuă expansiune. Fiind niște aeronave fără pilot relativ noi pe piață, în momentul de față, încă se descoperă noi moduri de utilizare a dronelor. Astăzi, dronele pot fi folosite pentru:

- activitățile din domeniul agricol, drona poate survola peste culturile de mari dimensiuni, întinse pe hectare întregi de pământ, astfel urmărirea evoluției plantelor poate fi mult mai ușoară, iar proprietarul poate primi imagini prețioase în timp real;

- a monitoriza situația parcurilor naționale. Fie că se dorește urmărirea florei, a faunei sau a unor comportamente umane, dronele sunt perfecte și pot fi folosite cu succes de către autorități;

- a monitoriza locațiile arheologice, dificil de investigat de altfel de către om. O dronă este mică, ușoară, zboară peste tot și este foarte practică în domeniul arheologic;

- folosind drone, autoritățile pot preveni imigrația ilegală. Dronele se înalță în aer și monitorizează în orice moment frontierele, pentru a garanta că nimic nu intră sau iese din țară fără știrea personalului autorizat;

- dronele sunt echipamente extrem de utile în domeniul jurnalismului. Reporterii pot folosi în scop de informare nonmilitar dronele și pot obține dovezi de necontestat pe baza cărora își pot scrie materialele;

- dronele sunt foarte utile pentru autoritățile care trebuie să realizeze inspecții în zone dificil de parcurs (linii de înaltă tensiune, conducte, apeducte, poduri, baraje etc.);

- dronele pot folosi chiar și la transportul unor obiecte cu dimensiuni reduse, până la câteva kilograme. În zonele critice, afectate de anumite calamități, se poate face transportul unor alimente cu o dronă civilă sau chiar pot fi folosite pentru a căuta supraviețuitori (În România cu ajutorul unei drone a fost surprins și înregistrat accidentul SMURD în Lacul Siutghiol, când unele din victime erau încă în viață);

- dronele se folosesc și pentru cartografiere, măsurători, teledetecție de proximitate; În același timp, cu ajutorul unei drone de monitorizare se pot detecta construcțiile neautorizate pe anumite terenuri;

- orice fotograf sau cameraman profesionist trebuie să aibă în kitul său o dronă profesională cu care să surprindă cele mai frumoase cadre. De exemplu, se pot obține imagini de vis de la nunți, botezuri, cununii, mitinguri etc. Imaginile captate cu o dronă pentru filmat pot fi incluse în scurt-metraje sau chiar în filme.

În momentul de față, tendința de a utiliza dronele este una clară, iar lucrurile tind să evolueze de la sine, drept urmare, fabricarea și utilizarea dronelor poate reprezenta o nișă importantă și din punct de vedere economic.

Spre exemplu, compania de vânzări online *Amazon* urmărește să integreze dronele în concepul lor de afacere și speră să revoluționeze transporturile de curierat. Cu permisiunea autorităților din Statele Unite, compania Amazon urmărește să testeze noul său serviciu de livrare cu drone. Astfel, un oficiu de brevete din America anunță că la doar jumate de oră de la postarea comenzii online, odată accesând butonul „adu-mi”, acesta pleacă la destinatar, indiferent de locația acestuia.

Un alt exemplu de integrare a dronelor în spațiul civil este programul-pilot demarat în Marea Britanie, care urmărește folosirea dronelor în caz de urgență medicală. Guvernul de la Londra dorește ca, din 2019, acestea să transporte consumabile medicale urgente. Astfel, vor fi evitate blocajele din trafic și ar putea fi salvate mult mai multe vieți omenești, deoarece dronele ar putea zbura peste vehicule, pentru a ajunge la locul impactului și a evalua situația, înainte de sosirea echipelor de intervenție. În cadrul acestui proiect-pilot urmează să fie alese cinci orașe britanice. În același timp, guvernul roagă autoritățile locale să vină cu noi idei, astfel încât dronele să se adapteze realităților vieții urbane.

Cu ce dispozitiv putem echipa o dronă? Aparatul de zbor fără pilot are nevoie de un dispozitiv care să poată capta imaginile văzute de la înălțime. O dronă poate fi echipată cu mai multe dispozitive, în funcție de domeniul civic de activitate: o fotocameră de înaltă definiție, o videocameră de înaltă definiție, diverse camere video cu infraroșu, telemetre, radare etc.

În ultima perioadă s-a înregistrat o creștere a utilizării dronelor în activități de tip paparazzi. Tot mai multe persoane publice s-au plâns de-a lungul timpului că au fost surprinse în ipostaze mai puțin plăcute sau, altfel spus, li s-a încălcat dreptul la intimitate. Iar de aici rezultă o controversă destul de aprinsă pe acest subiect. Încalcă sau nu dronele dreptul la intimitate?!

Evident răspunsul este undeva la mijloc și asta pentru că în esență totul ține de cel care utilizează aparatul de zbor. Tehnic, este posibil ca o dronă să poată fi utilizată într-un mod constructiv, pentru a supraveghea granițele unei țări, pentru a obține informații prețioase pentru poliție sau pentru a filma un eveniment. În același timp, dronele pot fi folosite și pentru a spiona și, implicit, pentru a încălca intimitatea cuiva.

Serviciul de Informații și Securitate (SIS), care intră în grupul de lucru privind elaborarea proiectului de lege privind utilizarea dronelor în cadrul civil, menționează că în document va fi prevăzut și modul de utilizare a dronelor, zonele permissive, deoarece folosirea dronelor, în cazul dotării lor cu mijloace de obținere a informațiilor (video/audio) poate implica și riscul de imixtiune în viața privată.

În ceea ce privește obținerea de informații cu caracter personal, cu ajutorul dronelor, legislația actuală a Republicii Moldova prevede deja restricții, respectiv, pedepse pentru utilizarea nesanționată a tehnicii speciale de obținere ascunsă a informațiilor, conform Codului Penal al Republicii Moldova [1], Codului Contravențional al Republicii Moldova [2] și Hotărârii de Guvern privind aprobarea Regulamentului cu privire la importul, exportul, proiectarea, producerea și comercializarea mijloacelor tehnice speciale destinate pentru obținerea ascunsă a informației și a Clasificatorului mijloacelor tehnice speciale destinate pentru obținerea ascunsă a informației [4].

În aceeași ordine de idei, ținem să menționăm că guvernul SUA a fost acuzat că supraveghează populația cu ajutorul dronelor, construite în secret sub forma unor insecte robotice folosite exclusiv pentru spionaj. Deși autoritățile au negat aceste acuzații, iar entomologii au susținut că de fapt ar fi fost libelule, speculațiile n-au încetat. În anul următor, Forțele Aeriene ale SUA au prezentat „spioni” de mărimea unor insecte, la fel de mici ca bondarii, care nu pot fi detectați și care pot zbura prin clădiri, fotografia, filma sau chiar ataca insurgenți sau teroriști. De asemenea, au fost dezvăluite planurile de a construi „minidrone letale”, până în 2015.

Inițial, guvernul a recunoscut că urmăresc să integreze dronele ca sistem de monitorizare, cu scopul de a scădea numărul infracțiunilor, însă pe zi ce trece s-a observat că această răspândire a lor a dus supravegherea populației la un nivel fără precedent, în timp ce infractorii au învățat cum să se „ascundă” de aceste dispozitive.

În viitorul apropiat se preconizează că dronele vor supraveghea străzile, cartierele și clădirile din marile orașe americane 24 de ore din 24, având dimensiuni reduse și fiind aproape nedetectabile. Chiar și în momentul actual, există un tip de tehnologie de drone, Stare Gorgon, care poate urmări o zonă de 4 kilometri pătrați din 12 unghiuri diferite. O altă tehnologie, numită ARGUS, poate găsi un obiect de doar 15 centimetri lungime, de la o înălțime de 6.000 de metri și poate acoperi aproape 40 km pătrați. Astfel, o dronă echipată cu acest tip de tehnologie ar putea spiona un oraș întreg. Poliția din California este pe cale să înceapă utilizarea dronei Qube, care e capabilă să zboare timp de 40 de minute la înălțimi de aproximativ 150 de metri, realizând supravegherea obiectivelor aflate la 1 km distanță.

Ce trebuie să știm înainte de a utiliza o dronă? Sigur, să manevrăm o dronă poate părea un lucru amuzant și simplu, dar adevărul este că această acțiune implică și ceva responsabilitate, astfel că nu putem să ridicăm în aer o dronă oriunde sau oricând. Pentru a nu aduce prejudicii, care pot fi de la mici până la foarte mari, spre exemplu rănirea unor persoane, cel mai indicat este să ne informăm corect atunci când urmează să utilizăm o dronă. În același timp, trebuie să știm că fiecare țară are propriile legi și reguli în ceea ce privește utilizarea dronelor, astfel că înainte de orice călătorie, trebuie să consultăm cadrul legal al acelei țări.

În plus, există o legislație clară care spune că dronele n-ar trebui niciodată să se afle în perimetrul de decolare sau aterizare al avioanelor, pentru că se pot produce adevărate tragedii. De asemenea, dronele nu trebuie să încalce proprietatea privată a altcuiva fără permisiune, nu trebuie pilotate în zone aglomerate sau la mai puțin de 50 metri de alte vehicule sau structuri ce nu depind de utilizator.

Dacă ar fi să ne raportăm strict la țara noastră, e bine de știut faptul că primele aparate de zbor fără pilot, în speță drone, au fost introduse în cadrul Aviației Militare în 1987, respectiv 1999. Așadar, deși acum pare un punct destul de îndepărtat în trecut, tehnologia avansase destul de mult încât să fie produse și folosite aparate de zbor fără pilot. Cele de atunci pe care Aviația Militară le avea erau de origine americană, iar domeniul în care erau folosite era clar, și anume cel militar.

Revenind acum puțin în timpurile noastre, este bine de menționat că în prezent, cei de la Institutul Național de Cercetări Aeronautice și Spațiale în colaborare cu alte instituții, realizează o serie de prototipuri de drone. Acest lucru face dovada faptului că dronele reprezintă un element

tot mai prezent în viețile noastre, iar domeniul militar nu este singurul în care acestea pot fi folosite.

Pe măsură ce se extinde utilizarea dronelor, va crește și necesitatea de a găsi un echilibru între avantajele lor și problemele pe care le generează. De exemplu, vehiculele aeriene fără pilot pot oferi valoare adăugată atunci când sunt folosite pentru colectarea și interpretarea de date în diferite sectoare ale economiei. Însă dronele pot crea și probleme în materie de protecție a datelor, protecție a vieții private, zgomot și emisiuni de CO².

În concluzie, putem menționa că secolul al XXI-lea este plin de surprize, iar dronele reprezintă un element relativ nou în peisajul modern, dar care reușește să capete teren din ce în ce în mai multe segmente. Este importantă conștientizarea utilității acestor aparate de zbor fără pilot, astfel încât să poată fi folosite în mod eficient în funcție de nevoile care apar.

Putem menționa că atâta timp cât dronele erau folosite în scopuri publice, precum evenimentele artistice sau festivitățile, totul se încadra în normele prevăzute de cadrul legislativ din țara noastră, însă acum acesta necesită revizuirii.

Administrațiile publice și forțele de securitate se bucură de tehnologia utilă a unor drone civile. Acest domeniu are un potențial enorm pentru viitor, și administrațiile publice ar trebui să facă tot ce pot pentru a nu-l împiedica să se dezvolte. Cercetând cu atenție lista de scopuri în care pot fi folosite aceste drone profesionale pentru filmat, observăm ca ele pot fi extrem de utile pentru poliție, pompieri, instituții de cercetare științifică, agenții imobiliare, profesioniști din construcții, diverse domenii de agricultură, geologie etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 72-74, art. nr. 195, 14.04.2009.

2. Codul Contravențional al Republicii Moldova, nr. 218 din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-6, art. nr. 15, 16.01.2009, data intrării în vigoare: 31.05.2009.

3. Codul Aerian al Republicii Moldova, nr. 301 din 21.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.95-104/189 din 23.03.2018.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Regulamentului cu privire la importul, exportul, proiectarea, producerea și comercializarea mijloacelor tehnice speciale destinate pentru obținerea ascunsă a informației și a Clasificatorului mijloacelor tehnice speciale destinate pentru obținerea ascunsă a informației, nr. 100 din 09.02.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 37-40, art. nr.164, 20.02.2009.

5. Pagina oficială a Autorității Aeronautice Civile a Republicii Moldova – <http://www.caa.md/rom/> accesată la 10.04.2018.

6. Pagina oficială a Consiliului Uniunii Europene – <http://www.consilium.europa.eu/ro/policies/drones/> accesată la 11.04.2018.

7. Riga declaration on remotely piloted aircraft (drones) „Framing the future of aviation”, Riga - 06 March 2015 – <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/news/doc/2015-03-06-drones/2015-03-06-riga-declaration-drones.pdf>.

8. Advance Notice of Proposed Amendment 2015-10 „Introduction of a regulatory framework for the operation of drones”, 31.07.2015 – <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/A-NPA%202015-10.pdf>.

9. European Aviation Safety Agency (EASA), Technical opinion, „Introduction of a regulatory framework for the operation of unmanned aircraft”, 18.12.2015 – <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Introduction%20of%20a%20regulatory%20framework%20for%20the%20operation%20of%20unmanned%20aircraft.pdf>.

INGINERIA SOCIALĂ

Oleg CHIRILENCO,
magistru,
Ministerul Apărării al Republicii Moldova,
șef secție dezvoltare sisteme informaționale

SUMMARY

In this article it is revealed that the attackers have changed their way to get the needed information and there is no single security mechanism that protects users from social engineering techniques. They use social engineering techniques to trick people into revealing organizations' confidential information, to perform fraud, identity theft, industrial espionage, and so on.

Today, the main issue for network administrators and managers are focused on how to authenticate users, how to ensure confidentiality and how to ensure data integrity, but at the same time, they forget about the lack of information technology knowledge possessed by their internal users.

Thus, the only mechanism to protect information leads through trainings and education of the employees on how to recognize and respond to social engineering attacks which can reduce the chances of their penetrations.

Keywords: Site, social engineering, Facebook, Information Technology, information systems, penetration test.

Introducere. Din cauza evoluției tehnologice, noi vulnerabilități și amenințări sunt descoperite în fiecare zi. Pentru a menține nivelul dorit de securitate a datelor, sistemele informaționale și infrastructurile adiacente trebuie să fie monitorizate, în mod continuu, pentru a menține un nivel de securitate adecvat și a asigura o funcționalitate permanentă a activității de bază.

Atacatorii s-au focusat în penetrarea rețelelor informaționale prin ingineria socială și prin exploatarea software și hardware vulnerabile. Obiectivele comune ale ingineriei sociale includ personalul de asistență tehnică, suport, administratori de sistem etc. Mijloacele de socializare fac parte din șirul de tehnologii moderne care înlesnesc schimbul de informații, colaborarea în rândul angajaților, precum și cu societatea.

În anul 2016, statistica arată că peste 760 de mii de cetățeni moldoveni sunt momentan pe Facebook, 1168000 utilizatori pe Odnoklassniki, peste 250000 utilizatori pe Kontakte/Instagram, peste 150000 pe LinkedIn, alte 30000 utilizatori pe Twitter etc.

Utilizarea oficială a mijloacelor de socializare în cadrul unei instituții de stat se bazează și pe *Regulamentul privind utilizarea rețelelor de socializare în instituțiile guvernamentale*, elaborat de către Centrul de guvernare electronică care, ulterior, a devenit un proces de comunicare activ și *obligatoriu*, în același timp, pentru orice instituție de stat.

În aceeași ordine de idei, ingineria socială este o artă de a convinge oamenii să dezvăluie informații sensibile și pentru a executa acțiuni rău intenționate. Cu toate că sunt implementate politici de securitate, atacatorii pot compromite informațiile sensibile ale instituției prin intermediul ingineriei sociale, deoarece ea vizează slăbiciunea funcționarilor. Cel mai adesea, angajații nu-și dau seama că trebuie să fie precauți și dezvăluie informații critice ale instituției în mod neadecvat. Câteva exemple includ răspunsul involuntar la unele întrebări ale persoanelor străine și răspunsul la e-mailurile spam.

Instituțiile publice sunt încurajate să utilizeze tehnologiile de socializare fără însă a fi elaborat și un instrument cu estimări al impactului utilizării mijloacelor de socializare față de pierderile suportate de către instituții, în urma utilizării acestora, care pot afecta imaginea instituției.

Strategiile de securitate nu-și au efectul scontat și asupra atacurilor de inginerie socială. Accentul, în primul rând, trebuie pus pe instruirea și ghidarea angajaților cum să reacționeze și cum să nu cadă pradă acestor tipuri de atacuri.

Regulamentul elaborat presupune totuși că rețelele de socializare prezintă riscuri de securitate și anume cele mai frecvente modalități de a obține informația includ *phishing*-ul datelor de autentificare, tehnici de manipulare – *social engineering*, falsificarea identității – *spoofing* (inclusiv prin tehnici de *social engineering*) și atacarea (inclusiv redirecționarea funcționarilor prin tehnici de *social engineering*) aplicației web.

Așadar, regulamentul în cauză mai presupune că „fiecare unitate guvernamentală își va educa angajații privind riscurile asociate utilizării rețelelor de socializare și modalităților de atenuare a acestora” [3]. Problema constă anume în absența unor astfel de metodologii de instruire a angajaților la riscurile și tehnicilor de inginerie socială.

Țintele ingineriei sociale. Cel mai disponibil și cel mai ieftin instrument folosit prin intermediul ingineriei sociale este *natura umană*.

Înainte de a efectua atacuri de inginerie socială, un atacator adună informații despre instituția țintă din diverse surse, cum ar fi:

- site-urile oficiale ale instituției țintă, unde sunt dezvăluite ID-urile angajaților, numele și adresele de e-mail;
- reclamele instituției țintă;
- *gunoiul* scos din instituțiile respective;
- bloguri, forumuri etc., în care angajații dezvăluie informații personale și organizaționale de bază.

Pentru a reuși, atacatorii implică nu numai competențe deosebite, dar și abilități încât victimele nu observă înșelătoria. Atacatorii vor căuta mereu modalități noi de accesare a informațiilor. Ei se vor asigura că știu totul despre infrastructura instituției, precum și despre angajații ei, de exemplu: agenții de pază, recepționerii, muncitorii de suport etc.

Impactul atacului de inginerie socială asupra instituției. Deși, după părerea multor specialiști, ingineria socială nu pare a fi o amenințare gravă, în același timp, ea include pierderi mari și anume:

- pierderi economice - concurenții pot utiliza tehnici de inginerie socială pentru a fura informații sensibile, precum ar fi planuri de asigurare a securității, dezvoltare, strategii de marketing etc.;
- pierderea încrederii față de instituție - scurgerea informației sensibile;
- pierderea confidențialității - dacă o instituție nu poate să păstreze confidențialitatea părților interesate sau a clienților săi, ar putea pierde afacerile;
- terorismul și elementele antisociale - o amenințare pentru stat și organizația unei instituții. Astfel, informațiile obținute pot fi utilizate pentru distrugerea infrastructurilor critice ale instituției care pot avea impact negativ asupra populației civile;
- stoparea temporară sau permanentă a activității unei instituții etc.

Factorii care fac instituțiile vulnerabile la atacuri.

- *Instruire de securitate insuficientă.* Angajații, chiar și personalul direct responsabil de implementarea tehnologiilor informaționale în cadrul unei instituții, ar putea să nu posedă cunoștințe despre tehnicile de inginerie socială pe care un atacator le-ar putea pune în aplicare pentru a obține și dezvălui date sensibile ale instituției cu sau fără profit. Prin urmare,

responsabilitatea minimală a oricărei instituții este de a-și educa angajații în ceea ce privește tehnicile de inginerie socială și amenințările asociate cu acestea pentru a preveni atacurile de inginerie socială.

- *Acces necontrolat la accesarea informațiilor.* Pentru fiecare instituție, unul dintre principalele active este baza sa de date. Permiteea accesului nelimitat la bazele de date sensibile tuturor persoanelor vor crea probleme. Prin urmare, instituțiile trebuie să asigure o supraveghere adecvată și să ofere instruire pentru personalul—cheie care are acces la datele sensibile.

- *Mai multe unități organizațional dispersate.* Unele instituții ar putea avea unități în diferite locații geografice. Asta face ca sistemul de gestionare să fie mai greoi, ușurând astfel sarcina unui atacator de a afla informațiile sensibile ale instituției.

- *Lipsa sau necorespunderea politicilor de securitate.* Politica de securitate este fundamentul unei infrastructuri de securitate. Este un document care descrie controalele de securitate implementate într-o instituție la un nivel înalt. O instituție trebuie să ia măsuri extreme legate de orice posibilă amenințare sau vulnerabilitate de securitate. Implementarea unor măsuri de securitate, precum ar fi politica de schimbare a parolei, politica de partajare a informațiilor, privilegiul de acces, identificare unică și centralizată a utilizatorilor vor fi benefice pentru managementul securității instituției.

Ca și alte tehnici, ingineria socială nu se ocupă de problemele de securitate a rețelei. În schimb ea se ocupă de trucurile psihologice folosite pentru a obține informațiile dorite.

Următoarele elemente descriu motivele pentru care ingineria socială continuă să fie eficientă:

1. În pofida existenței diferitelor politici de securitate, nu este posibil de a împiedica oamenii să fie sociabili, deoarece factorul uman este cel mai predispus la variații.

2. În prezent, este dificil să se detecteze atacurile de inginerie socială. Ingineria socială este mai degrabă o artă de a face pe oameni să se conformeze dorințelor lor [4]. De cele mai multe ori, modul prin care atacatorii primesc autorizație de a se infiltra în rețeaua instituției este prin intermediul angajaților ei.

3. Nicio metodă nu poate garanta securitatea completă împotriva atacurilor de inginerie socială.

4. Nu există hardware sau software specifice pentru a se proteja împotriva atacurilor de inginerie socială.

5. Această abordare este relativ ușor de implementat și fără costuri atât de actorii statali, cât și de utilizatorii simpli.

Tehnici ale ingineriei sociale.

1. Ingineria socială bazată pe om implică interacțiunea umană într-o manieră sau alta. Atacatorul interacționează direct cu un angajat al unei instituții—țintă pentru a obține informații sensibile care i-ar putea ajuta să lanseze un atac prin:

- a pretinde că este un utilizator final legitim;
- a pretinde că este un utilizator important (din conducere);
- a pretinde că face parte din echipa de suport a instituției etc.

2. Ingineria socială, bazată pe calculator, implică calculatoare și sisteme informaționale și anume:

- *phishing*-ul - colectarea de informații confidențiale;
- corespondență nesolicitată (*spam*) - colectarea adreselor de e-mail utilizând metode de genul—citește și dă mai departe. Adresele de e-mail colectate sunt cel mai adesea vândute cu scopul de a trimite alte mesaje *Spam* cum ar fi cele comerciale;
- chat instant messenger – sisteme care asigură schimbul instantaneu de mesaje;
- atacuri prin intermediul *ferestrelor de Pop-up-uri* - sunt forme de publicitate online, în

general destinate să atragă traficul web sau să capteze adrese de e-mail;

- rețelele de socializare – Skype, Facebook, Whatsupp etc.

3. Ingineria socială bazată pe dispozitive mobile (telefoane performante) - atacatorii creează aplicații mobile rău intenționate cu caracteristici atractive și le redenumesc similar cu ale aplicațiilor populare originale și apoi le publică ca aplicații în magazinele de aplicații. Ulterior, ele sunt copiate și instalate pe dispozitivele mobile de către utilizatori, deoarece fiind gratis, prezintă un interes sporit, care mai apoi, generează scurgerea informațiilor, interceptarea mesajelor, convorbirilor etc.

Scenarii de atacuri, folosind ingineria socială. Site-urile de socializare de astăzi sunt utilizate pe scară largă de societate care permit crearea profilurilor, unde se partajează informații, imagini, clipuri muzicale etc. Astfel, este relativ ușor pentru un atacator să găsească o victimă pe care să o păcălească, obținându-i încrederea ca să-i dezvăluie informații care ar ajuta atacatorul să aibă acces la sistemul instituției prin intermediul rețelelor sociale, simulând:

- clonarea paginilor web pentru a obține informația necesară prin intermediul surselor disponibile gratis din Internet [1];

- redirectionarea utilizatorilor spre un site imaginar și furtul datelor sensibile. Desigur, în cazul dat, atacatorul are deja acces la rețeaua victimei, cunoaște arhitectura rețelei, platformele operaționale instalate cu/sau fără probleme de actualizări, efectuând o scanare a rețelei.

În ambele cazuri, victimele accesează site-urile imaginare (clonate), fiind redirectionați automat la o adresă IP a atacatorului, dar la care, în cele mai dese cazuri, utilizatorii nici nu atrag atenția din cauza necunoașterii sau nedorinței de fi precauți. Victima, în mare parte, nu cunoaște cum să deosebească site-ul real de cel clonat. În câmpul adresei va apărea o adresă IP, care însă nu spune nimic pentru victimă. Site-urile securizate conțin în câmpul de adresă un început de „https”, s - în cazul dat simbolizează securitate, adică accesarea se face prin intermediul unui canal securizat, ceea ce, în cazul dat nu, se va respecta.

- simularea activității unui virus de tip *Ransomware* [2], virus proiectat să blocheze activitatea utilizatorului până nu îndeplinește cerințele impuse, exemplu arătat în figura 1 de mai jos;



Figura 1. Introducerea datelor pentru deblocare.

Sursa: elaborată de autor.

- angajați nemulțumiți - cele mai multe cazuri de scurgere a informației se face prin personalul care este incapabil de a se confrunța cu stresul, este în conflict cu conducerea, este frustrat de locul de muncă sau politica impusă, este lipsit de respect sau promovare, transfe-

rat sau retrogradat etc. Angajații nemulțumiți pot transmite secrete ale instituției pentru un câștig monetar sau doar pentru a se răzbuna.

Aspecte ale securității. Așadar, atacatorii exploatează comportamentul uman (maniere, entuziasm față de lucru, lenevia, statutul social etc.) pentru a avea acces la resursele informaționale ale instituției-țintă. Pentru a se proteja împotriva atacurilor de inginerie socială, o instituție trebuie să evalueze riscul diferitelor tipuri de atacuri, să estimeze posibilele pierderi și să conștientizeze personalul prin procese de instruire.

Introducerea mecanismelor de protecție nu garantează eliminarea completă a riscurilor, dar poate să-i reducă la un nivel acceptabil.

În paralel cu politica proprie de securitate, fiecare instituție stabilește, pentru sistemele informatice și de comunicații, cerințe de securitate specifice, având în vedere toate aspectele securității, precum și instruirea angajaților.

Concluzii. În urma testărilor, evaluărilor și analizelor efectuate de mai multe instituții, a ieșit la iveală că politicile și strategiile de securitate nu sunt eficiente pentru a stopa astfel de tipuri de atacuri.

Așadar, nu este suficientă prezența regulamentelor, politicilor de securitate, atât a celor de nivel local sau chiar național, dacă nu se pune accentul pe instruirea personalului înainte de a accesa sistemul informațional. Astfel, accesul la rețelele de socializare în cadrul instituțiilor este de preferat a fi limitat cu monitorizarea activității la accesarea lor, având în vedere imposibilitatea de a stăpâni dorința personalului de a accesa, împărtăși anumite detalii despre activitatea lor în cadrul instituției altor persoane, fără a-și da seama de interesul lor și de consecințele ulterioare.

BIBLIOGRAFIE

1. *Ethical hacking and countermeasures*, 2011 by EC-Council, 696 p.
2. Kennedy D., O’Gorman J., Kearns D., Aharoni M., *Metasploit: The Penetration Tester’s Guide*. Published May, 15th 2011 by No Starch Press, 328 p.
3. *Regulamentul privind utilizarea rețelelor de socializare în instituțiile guvernamentale*, 2015. În: <http://egov.md/ro/resources/guides-and-documents>.
4. Sean-Philip Oriyano. *CEHv9 Computer Ethical Hacking*. Published April, 22nd 2016 by John Wiley & Sons, 648 p.

GUVERNAREA ELECTRONICĂ – SERVICIILE PUBLICE MAI APROAPE DE CETĂȚENI

Natalia BUGA,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The role of users in defining public services is really important. It is focused on the needs of the citizen, that must be satisfied at the highest level. This phenomenon has been also emphasized by the market size of some services, the emergence of competition and the possibility of choosing the operator, which also led to a greater care for the quality of service provision.

Keywords: e-Government, public services, strategies informatics, technical progress, information technologies.

Rolul utilizatorilor în definirea serviciilor publice a devenit din ce în ce mai important, punându-se accentul pe cetățeanul-client, ale cărui nevoi trebuie satisfăcute la cel mai înalt nivel posibil. Acest fenomen a fost accentuat și de dimensiunea de piață a unor servicii, apariția concurenței și posibilitatea alegerii operatorului, elemente ce au condus la o și mai mare grijă pentru calitatea prestării serviciilor. O influență importantă în acest proces o are Comisia Europeană, în ale cărei documente retorica consumatorului este adesea prezentă. [2]

Pentru cetățeanul-client accesul trebuie să fie cât mai facil, serviciile cât mai aproape de fiecare, informarea completă și diversă. Sunt, de fapt, dilemele noii administrații: cum să prestăm serviciile publice mai aproape de cetățean, cum să facilităm accesul și să minimalizăm timpul de răspuns.

Administrațiile moderne se axează pe noile tehnologii și pe dorința cetățenilor de a utiliza aceste tehnologii, ceea ce este foarte bine. La etapa actuală de dezvoltare, progresul tehnic permite consumatorilor să se elibereze de puterea publică pentru anumite tipuri de prestații, deoarece anumite servicii, create ca urmare a progreselor tehnice și dezvoltate ca servicii publice, pot să iasă treptat de sub tutela publică pentru a fi furnizate într-un univers concurențial. Anumite bunuri și servicii noi, născute din progresul tehnic, furnizate mai întâi de către puterea publică, sub un regim de servicii publice, trec într-un regim de gestiune concurențială, în care caracterul de serviciu public se diminuează sau chiar dispare complet. Ilustrarea acestei evoluții se reflectă cel mai clar în cazul transporturilor aeriene, televiziunii, telecomunicațiilor etc.

Din punctul de vedere al tehnologiei, sunt două aspecte care ne atrag atenția în materie de servicii publice, și anume:

- în ce măsură sunt încorporate noile tehnologii în furnizarea serviciului public în vederea creșterii performanțelor acestora;
- în ce măsură noile tehnologii determină apariția unor servicii publice.

În literatura de specialitate regăsim răspunsul la prima întrebare, răspuns ce-și regăsește reprezentarea exactă în viața reală: viteza de inserție a noilor tehnologii este mai mică în sectorul public decât în cel privat, dar logica interesului general permite accesul egalitar al tuturor la „modernitate”. Explicația acestui fapt o regăsim în rigiditatea reglementărilor, capacitate de adaptare redusă, lipsa de flexibilitate sau limitarea resurselor din sectorul public.

Progresul tehnic a făcut să apară noi tehnologii și, de asemenea, noi nevoi publice, astfel că statele și colectivitățile locale au fost adesea obligate să organizeze ca servicii publice activități generate de progresul tehnic, în scopul întăririi propriilor autorități și pentru a asigura dezvoltarea economică continuă.

Unul din indicatorii de măsurare a performanțelor unui serviciu public îl reprezintă timpul de așteptare la care este supus clientul, astfel că administrația este pusă în fața unei provocări importante, aceea de a identifica modele organizatorice, resurse, care să diminueze acest timp de așteptare și să asigure un acces facil la servicii. Ideea este de a apropia serviciile cât mai facil de clienți, de a elimina timpul de deplasare și așteptare zadarnică.

A fost adoptată Strategia de informatizare a administrației publice, având ca finalitate sporirea calității serviciilor publice. De asemenea, a fost adoptată legea privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, lege care reglementează transparența în administrarea informațiilor și serviciilor publice prin mijloace electronice. Aplicarea strategiei și a legii amintite presupune câteva etape distincte ce urmăresc, în primul rând, pregătirea funcționarilor publici în a utiliza noile tehnologii. Cele două documente semnalate au avut efecte concrete, printre care amintim:

- crearea rețelei de centre *ECDL (European Computer Driving Licence)*;
- obținerea licenței *ECDL* de către un număr important de funcționari publici;
- crearea cadrului legislativ și organizatoric privind plata electronică a impozitelor și taxelor locale;
- dezvoltarea sistemului de achiziții publice în format electronic;
- realizarea diferitelor programe pentru activitatea serviciilor asistență socială, autoritate tutelară, gestiune urbană;
- elaborarea *site*-urilor proprii pentru o serie de instituții publice;
- dezvoltarea sistemelor info-chioșc; crearea *site*-ului „un *site* care-și propune să revoluționeze modul în care fiecare cetățean interacționează cu administrația publică...” [1, p. 22].

La noi în țară este abrogată Hotărârea de Guvern cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020” [3], la fel, avem și Centrele de instruire, evaluare și certificare în domeniul Tehnologiilor Informaționale atât la nivel european (*ECDL*) cât și la nivel național.

Totodată, este creat *site*-ul <http://www.egov.md>, [6] care își propune să fie un portal al administrației publice, un mod facil de a accesa diferite servicii publice. O asemenea abordare modifică relația dintre cetățean și stat prin înlocuirea deplasării repetate la diferite ghișee, cu depunerea unei cereri online, prin conectarea la Internet [6], [7].

Deși există acești pași concreți de dezvoltare a guvernării electronice, în multe situații tot ghișeul și cozile interminabile rămân singura soluție pentru a accesa un serviciu public. Foarte mulți funcționari încă nu cunosc sistemul de e-guvernare, tehnica de care dispun este destul de învechită, iar priceperea de a o utiliza lasă de dorit. Astfel, beneficiile enunțate privind crearea posibilității de a obține informații 7 zile din 7, 24 de ore pe zi, prin intermediul Internetului, evitând deplasarea la ghișee, posibilitatea completării asistate a formularelor necesare într-un mod rapid și mai eficient, economisirea timpului cetățenilor sunt doar deziderate, fapte mult laudate la momentul apariției lor și fără nicio finalitate. Pentru că de cele mai multe ori măsurile adoptate au fost unele la nivelul central și prea puțin înțelese de către instituțiile ce ar fi trebuit să fie beneficiarele sistemelor online.

De exemplu, cei care au creat sisteme de plată online a impozitelor și taxelor au făcut acest lucru, în primul rând, pentru a respecta o obligație stabilită printr-un act normativ și, mai puțin, din convingerea că, în acest fel, se facilitează accesul la un serviciu și se evită cozile

și ghișeele. Orice element de noutate tehnologică este primit cu ostilitate de cei care trebuie să-l utilizeze, rezistența la schimbare din instituțiile publice fiind însemnată.

Un alt răspuns vine din zona responsabilităților din fiecare instituție publică. Este greu de presupus că managerul e la curent cu toate noutățile tehnologice ce ar putea fi utilizate în instituția pe care o conduce, doar dacă nu are o plecare specială spre acest subiect. Consilierii, în cea mai mare parte, se ocupă de problemele curente. În rândul angajaților din compartimentele IT, acolo unde există, sunt prea puțini specialiști datorită nivelului de salarizare, incomparabil mai redus decât în sectorul privat. În general, oamenii din aceste compartimente se ocupă cu gestionarea curentă a sistemului informatic, fiind mai degrabă reprezentanți ai service-ului pentru computere, decât susținători ai serviciului public.

Astfel, constatăm că nu există o zonă de responsabilitate și preocupare constantă pentru zona e-Guvernării, deci, momentan doar măsurile centrale pot promova acest sistem, fără a avea, așa cum am arătat, și efectele dorite, datorită înțelegerii limitate a beneficiilor. Pe de altă parte, nici mediul de afaceri sau societatea civilă nu exercită, în acest moment, o presiune suficient de mare pentru schimbare.

Partea de e-Guvernare, credem că trebuie o voință politică exprimată și implementată de la cel mai înalt nivel, pentru că degeaba ai vreo două sau trei legi în țara noastră care obligă administrațiile publice să aibă *site-uri*. Dacă ar exista o reală voință politică, atunci s-ar putea să se miște mai repede lucrurile. Așa, dacă se lasă doar la nivelul ministerului, când, de fapt, este o chestiune interministerială, nu se rezolvă mare lucru. Mai mult decât atât, nici nu există specialiști bine plătiți și nici prea bine instruiți la nivelul ministerelor care să se ocupe foarte mult de problema IT-ului, în general. În schimb, despre *Open Data* putem să discutăm mai ușor, pentru că acest subiect privește modul în care sunt puse la dispoziția publicului datele cu care lucrează autoritățile. *Open Data* trebuie să fie înțeles nu doar, în sensul, că datele care sunt deținute de o instituție publică sunt puse pe Internet, ci că datele respective sunt puse într-un format în care pot să fie înțelese de un calculator, permit prelucrarea și sunt puse sub o licență deschisă din punctul de vedere al drepturilor de autor, deci permit juridic reutilizarea informațiilor.

În lucrarea *Nota României pentru e-Guvernare*, autoarea Popa Maria pune întrebarea: Ce subiect stârnește cel mai mult interesul populației? Probabil că, în ce privește utilizatorii de Internet, care sunt publicul nostru țintă, cel mai interesant subiect este cel legat de drepturile de autor. Este subiectul cel mai fierbinte, pentru că mulți încalcă dreptul de autor pe Internet, mulți o fac fără să știe că o fac, alții știu că o fac, dar nu le pasă, pe de o parte, li se pare normal să facă lucrul ăsta. E un fel de gri din care ar vrea să știe mai multe, pe de altă parte, ar vrea să continue să facă orice pe *Internet*, fără a suporta niciun fel de consecințe. Dar nu e vorba doar de țara noastră și în alte state e la fel. Să nu ne creăm iluzii că în țara noastră sunt mai mulți plagiatori decât în alte țări. Așa cum nici nu sunt mai mari hackeri decât alții [4, p. 44].

Dar autoritățile de care subiect sunt mai interesate. Subiectul legat de criminalitatea informatică este în continuare un subiect destul de sensibil pentru societate, în general, și pentru autorități, în special, pentru că nu există o opinie extrem de clară cu privire la o instituție care ar trebui să coordoneze toată această activitate împotriva criminalității informatice. Pe de altă parte, pot să fie anumite exagerări cu privire la ceea ce, în mod tradițional, se numește criminalitate informatică. Se ajunge la niște activități care pot aduce atingere drepturilor omului, în special, pe partea de libertate de exprimare. Credem că, deocamdată, sunt destui pași făcuți în direcția bună. Ceea ce lipsește este acea coordonare la nivelul mai multor instituții și, mai ales, trebuie văzute rădăcinile problemei, nu doar efectele ei.

Colaborarea dintre sectorul public și cel privat, cât de răspândite și de eficiente sunt aceste parteneriate pentru procesul de digitalizare, depinde de domeniu. În ce privește crimi-

nalitatea informatică, credem că vorbim de o colaborare destul de bună. În ceea ce privește partea, care nu ține de spectrul penal, cred că această cooperare aproape nu există. Singura conexiune dintre sectorul public și sectorul privat pe care o vedem este aceea în care sectorul public angajează o firmă din sectorul privat pentru a face o anumită activitate legată de domeniul IT. Nu există o cultură a cooperării, o formă precisă, niște documente de strategie pe termen mediu și lung. Iar, referitor la digitalizare, ar putea să se facă mult mai mult decât se face la ora actuală. Nu există o viziune unitară. Totuși principala problemă este că nu există un dialog între cele două sectoare. Pe de altă parte, sigur că nici sectorul privat n-o să vrea să investească în lucruri de genul ăsta câtă vreme nu are un avantaj comercial.

Însă din partea autorităților există interes de apărare a drepturilor civile digitale? Nu prea, cu excepția situațiilor în care există niște directive de la Uniunea Europeană, obligatoriu de implementat. Apar însă propuneri legislative care urmăresc să reglementeze Internetul. Principala problemă nu este legată de lege sau de reglementări. Din contră, credem că suntem deja în situația în care avem o suprareglementare pentru foarte multe domenii. În schimb, avem lacune serioase la partea de implementare, care ar trebui să fie coerentă, consecventă și de durată lungă. Publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova e doar primul pas, din punctul nostru de vedere, dar oamenii nu au cum să știe doar de acolo toate legile. Obiectiv vorbind, nici măcar un jurist specializat nu poate să știe tot ce se publică în Monitorul Oficial. Și atunci, e nevoie de informare, de conștientizare cu privire la aplicarea legii, lucru care deseori fie lipsește cu desăvârșire, mai ales în domeniul IT, fie se face după ureche, sau pe sărite, sau ignorând dezvoltarea clară pe termen mediu și lung. Dacă vrem să deschidem un *site* sau un business online, pe noi ne interesează să știm care sunt regulile și să avem o anumită predictibilitate a aplicării lor. Problema e până să ajungi la instanță, pentru că avem de-a face cu o serie de autorități care pot să vină să ne dea o contravenție. Și tot legat de partea de aplicare a legii și de respectul legii, înainte de a ajunge la hotărârea instanței de judecată, este problema unui sistem judiciar funcțional.

BIBLIOGRAFIE

1. Dincă Dragoș. *Serviciile on-line, o încercare de fațadă*. Cadran Politic, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, nr. 29, 2005.
2. ec.europa.eu, accesat la 03.03.2018.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”, nr. 857 din 31.10.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.11.2013, nr. 252-257/963.
4. Popa Maria. *Nota României pentru e-Guvernare*. Revista Comunității Durabile, București: Economică, nr. 9, februarie 2012.
5. Portalul serviciilor electronice - <http://www.e-services.md/>, accesat la 28.01.2018.
6. Raport de activitate al Centrului de Guvernare Electronică 2010-2012. În: <http://www.egov.md>, accesat la 12.02.2018.
7. <http://lex.justice.md> accesat la 12.03.2018.

IMPACTUL PROCESULUI DE E-TRANSFORMARE A GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA ASUPRA REINGINERIEI ȘI MODERNIZĂRII SERVICIILOR PUBLICE ÎN DOMENIUL STĂRII CIVILE

Tatiana NEGRUȚA,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Over the past few years, a number of electronic public services have been launched in Moldova with the aim of improving the public system and increasing the efficiency and transparency of government institutions. Now, citizens can also pay them online with MPay. According to the authorities, by implementing this technology, both state institutions and the business environment will streamline their public services to fully meet citizens' needs.

Keywords: *public service, government services, civil status, information technologies, re-engineering, e-transformation.*

Conștientizarea problemelor cu care se confruntă Republica Moldova în domeniul prestării serviciilor publice, cum ar fi obligativitatea prezentării personale la ghișeul autorității publice, durata mare de așteptare și necesitatea de a reveni de câteva ori la ghișee, birocrația, corupția și inerția instituțiilor publice vis-a-vis de dezvoltarea tehnologiilor informaționale în acest domeniu, au determinat Guvernul Republicii Moldova să întreprindă măsuri în vederea modernizării guvernării.

Astfel, a fost ratificat de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea privind ratificarea Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare în vederea realizării Proiectului „e-Transformarea Guvernării”, nr. 173 din 28 iulie 2011 [2]. Iar în vederea realizării art. IV al Acordului, a prevederilor Concepției guvernării electronice, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 733 din 28 iunie 2006 a fost elaborat și aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 710 din 20.09.2011 Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) [3].

Direcția generală stare civilă din cadrul Departamentului înregistrare și evidență a populației al Instituției publice „Agenția Servicii Publice” (anterior Serviciul Stare Civilă [9]) exercită competența legală de prestare a serviciilor publice aferente procesului de înregistrare de stat a actelor de stare civilă și asigurarea respectării ordinii stabilite în procesul înregistrării de stat a actelor de stare civilă, în scopul ocrotirii drepturilor patrimoniale și personale nepatrimoniale ale persoanelor, precum și în interesul statului.

Unul din atribuțiile principale ale Direcției generale stare civilă este crearea fondului de arhivă al registrelor de stare civilă și asigurarea evidenței și păstrării acestuia [1]. În procesul de prestare a serviciilor publice de stare civilă este foarte mult solicitat fondul de arhivă aflat în păstrare la Direcția generală stare civilă și subdiviziunile teritoriale stare civilă, ceea ce inevitabil duce la degradarea suportului de hârtie a fondului de arhivă. În acest sens scopul primordial al Direcției generale stare civilă este de a conserva fondul de arhivă fizic prin digitalizarea lui și utilizarea ulterioară doar a formatului electronic al registrelor actelor de stare civilă.

Astfel, în contextul modernizării Republicii Moldova prin transformarea electronică a tuturor proceselor, precum și întru realizarea prevederilor Planului de acțiuni pe anul 2013 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 972 din 21 decembrie 2012 [5], Direcția generală stare civilă în colaborare cu Centrul de Guvernare Electronică, la data de 30.05.2013, au semnat Acordul de colaborare privind digitalizarea fondului arhivistic al actelor de stare civilă.

În perioada 12.07.2013-31.12.2016 au fost digitalizate 13,8 mil. acte de stare civilă înregistrate în perioada anilor 1911-2007 și integrate în Sistemul Informațional „Registrul actelor de stare civilă”, sistem destinat importului, creării, căutării, vizualizării și redactării volumelor și actelor de stare civilă. Sistemul este integrat cu serviciile guvernamentale MPass și MSign, servicii ce permit autentificarea securizată în sistemul informațional și semnarea modificărilor, rectificărilor, completărilor, mențiunilor efectuate în formularele electronice ale actelor de stare civilă.

Sistemul Informațional „Registrul actelor de stare civilă” este găzduit de Platforma Tehnologică Guvernamentală Comună MCloud. Platforma MCloud este o infrastructură informațională guvernamentală comună care funcționează în baza tehnologiei de “cloud computing”. Tehnologia „cloud computing” („nor informațional”) reprezintă un model de furnizare a serviciilor TI, care permite accesul, la cerere, pe bază de rețea la totalitatea configurabilă a resurselor de calcul virtualizabile (de exemplu, rețele, servere, echipamente de stocare, aplicații și servicii) și care pot fi puse rapid la dispoziție cu un efort minim de administrare sau interacțiune cu furnizorul acestor servicii [7].

În procesul primei etape a digitalizării a fost posibilă lansarea serviciilor de solicitare electronică a documentelor de stare civilă la ghișeele multimedia (terminale de plată QIWI) și anume:

- certificatul privind starea civilă;
- avizul privind înfirmarea schimbării numelui și/sau prenumelui;
- extrasul de pe actul de naștere;
- extrasul de pe actul de căsătorie;
- extrasul de pe actul de deces;
- extrasul multilingv de pe actul de naștere;
- extrasul multilingv de pe actul de căsătorie;
- extrasul multilingv de pe actul de deces.

Totodată, Direcția generală stare civilă a lansat servicii electronice de stare civilă pe portalul guvernamental <https://servicii.gov.md> [10]. Lansarea acestor servicii a avut loc în contextul realizării prevederilor Planului de acțiuni pe anul 2013 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 972 din 21 decembrie 2012 [4], cât și al agendei de e-transformare al cărei prim scop este oferirea serviciilor de calitate cetățenilor prin utilizarea tehnologiilor informaționale.

Pe portalul guvernamental poate fi solicitată eliberarea duplicatelor de stare civilă doar de către Direcția perfectarea și eliberarea documentelor de stare civilă a Direcției generale stare civilă (aflat în sediul de pe str. M. Viteazul 11/1, mun. Chișinău), cu posibilitatea livrării documentului la Serviciul stare civilă teritorial indicat de solicitant. La momentul actual este posibilă solicitarea duplicatelor a 20 documente de stare civilă, cum ar fi:

Certificate de stare civilă:

- certificat de naștere;
- certificat de căsătorie;

- certificat de divorț;
- certificat de schimbare a numelui și/sau prenumelui;
- certificat de deces;
- certificat de adopție;
- certificat de paternitate;
- certificat privind starea civilă;
- certificat de capacitate matrimonială;
- certificat explicativ.

Extrase de pe actele de stare civilă:

- extras de pe actul de naștere;
- extras de pe actul de căsătorie;
- extras de pe actul de deces;
- extras de pe actul de divorț;
- extras de pe actul de schimbare a numelui și/sau prenumelui.

Extrase multilingve de pe actele de stare civilă:

- extras multilingv de pe actul de naștere;
- extras multilingv de pe actul de căsătorie;
- extras multilingv de pe actul de deces.

Avize:

- aviz privind afirmarea sau infirmarea schimbării numelui și/sau prenumelui;
- aviz cu privire la anularea, completarea și/sau rectificarea actului de stare civilă.

Direcția generală stare civilă urmează să extindă posibilitățile de solicitare a documentelor de stare civilă de la toate Serviciile stare civilă teritoriale.

Portalul guvernamental <http://www.servicii.gov.md> este integrat cu serviciile guvernamentale MSign și MPay.

Serviciul guvernamental de semnătură digitală (MSign) este un mecanism integrator, securizat și flexibil de aplicare și verificare a autenticității semnăturii digitale de către utilizatori, inclusiv în contextul utilizării sistemelor informaționale și a serviciilor electronice [8].

MPay este serviciul guvernamental de plăți electronice, un instrument informațional cu ajutorul căruia pot fi achitate diverse servicii online [4].

Solicitarea documentelor de stare civilă este condiționată de deținerea obligatorie a semnăturii electronice sau mobile a solicitantului. Iar achitarea serviciului solicitat poate fi efectuată, conform codului MPay generat de sistem, prin cardul bancar, la orice filială a băncii din Republica Moldova, la orice filială a „Poștei Moldovei”, la terminalele de plată (unde este posibilitatea de a achita prin intermediul serviciului guvernamental MPay).

Prestarea serviciilor publice de calitate pentru cetățeni, cu posibilități de colaborare inter-și intradepartamentale și instituționale – acesta este unul din scopurile primordiale ale Agenției Servicii Publice, în special al Direcției generale stare civilă. Astfel, digitalizarea fondului de arhivă a fost un prim pas în procesul de reinginerie a serviciilor publice prestate cetățenilor. Acest pas permite:

- elaborarea și implementarea unui sistem informațional modern, flexibil, interoperabil în domeniul de stare civilă, parte componentă a resurselor informaționale ale administrației de stat;
- reformarea, regrouparea serviciilor publice pentru a oferi confort maxim și interacțiune facilă între instituția de stat și cetățeni;
- excluderea proceselor învechite, ineficiente în procesul de înregistrare de stat a actelor de stare civilă și eliberarea documentelor de stare civilă.

Sistemul informațional va reprezenta totalitatea datelor, informațiilor, fluxurilor și circui-

telor informaționale, a procedurilor și mijloacelor de stocare și utilizare a informației menite să contribuie la realizarea obiectivelor înregistrării de stat a actelor de stare civilă și eliberării documentelor de stare civilă. Va servi drept instrument de susținere a tuturor activităților Direcției generale stare civilă din cadrul Agenției Servicii Publice, prin oferirea mijloacelor tehnice de schimb informațional, colaborare și transparentizare a activităților desfășurate. Totodată, el va crea un mediu informațional accesibil, modern și securizat pentru asigurarea comunicării, colaborării tuturor organelor de stare civilă centrale, teritoriale, a primăriilor, a Misiunilor diplomatice și oficiilor consulare ale Republicii Moldova în străinătate.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind actele de stare civilă, 100-XV din 21.04.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 97-99, art. 765, din 17.08.2001.
2. Legea Republicii Moldova privind ratificarea Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare în vederea realizării Proiectului „e-Transformare a Guvernării”, nr. 173 din 28.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 131-133, art. 425, din 12.08.2011.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 din 28.06.2006 cu privire la Concepția guvernării electronice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 106-111, art. 799, din 14.07.2006.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 329 din 28 mai 2012 cu privire la Serviciul Electronic Guvernamental de Plăți Electronice (MPay). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 104-108, art. 369, din 01.06.2012.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 972 din 21.12.2012 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2013 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare). Domeniul de intervenție 4.2 Digitalizarea serviciilor publice, pct. 9.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 972 din 21.12.2012 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2013 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare). Domeniul de intervenție 4.3 Reingineria serviciilor publice și a proceselor operaționale, pct. 19.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 128 din 20.02.2014 privind platforma tehnologică guvernamentală comună (MCloud). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 47-48, art. 145, din 25.02.2014.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr. 405 din 02.06.2014 privind serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură electronică (MSign). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 147-151, art. 445, din 06.06.2014;
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 314 din 22.05.2017 privind constituirea Agenției Servicii Publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 162-170, art. 396, din 26.05.2017.
10. Portalul guvernamental - <http://www.servicii.gov.md> accesat la 13.04.2018.
11. Pagina oficială a Agenției Servicii Publice - <http://asp.gov.md/ro> accesat la 13.04.2018
12. Pagina oficială a Centrului de Guvernare Electronică - <http://egov.md> accesat la 13.04.2018.
13. Pagina oficială a Platformei Tehnologice Guvernamentale Comune - <http://mcloud.gov.md> accesat la 13.04.2018.

ATELIERUL nr. 6

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

SPECIFICUL AUDITULUI INTERN AL SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII FURNIZORULUI SERVICIILOR DE INSTRUIRE

Aurelia ȚEPORDEI,
magistru, lector superior,
director al Departamentului dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

One of the requirements of the quality management system is to systematically perform the internal and external audit of process / service quality.

The specific nature of internal audit in training institutions is that the training service provider must ensure that internal audits are carried out by qualified persons based on the requirements of the international standards; the personnel responsible for each audited area is informed of the results of the audit; all opportunities for improvement are identified, all actions resulting from internal audits are initiated in a timely and appropriate manner.

Keywords: *Quality Management System, Internal Auditing, Internal Auditor, Quality standard, Audit program.*

Academia de Administrare Publică implementează, cu începere din anul curent, sistemul de management al calității, conform Standardului Internațional ISO 29990:2010 „Servicii de învățare pentru educația nonformală și formare profesională - Cerințe de bază pentru furnizorii de servicii” [4]. Menționăm faptul că standardul respectiv a fost elaborat în cadrul Comitetului Tehnic 232 al Organizației Internaționale de Standardizare (ISO), „Servicii de educație nonformală și formare profesională”, cu scopul de a crea un cadru adecvat pentru asigurarea calității și eficienței educației/a formării profesionale și îmbunătățirea transferului de cunoștințe, consolidând transparența și comparabilitatea serviciilor de instruire oferite. Standardul ISO 29990:2010 ajută furnizorii de servicii de instruire să-și îmbunătățească capacitatea lor de a oferi în mod constant servicii de calitate, de a îmbunătăți eficiența organizațională și de a reduce costurile generale de afaceri.

Una din cerințele sistemului de management al calității este efectuarea sistematică a auditului intern și extern al calității procesului/serviciilor.

Termenul de *audit* provine din limba latină de la cuvântul *audit-auditare*, care are semnificația de „a asculta”.

Institutul Auditorilor Interni (The Institute of Internal Auditors – IIA)¹ definește **auditul in-**

¹ Institutul Auditorilor Interni – I.I.A. a fost creat în anul 1941 în Orlando, Florida, SUA, și recunoscut internațional. Ulterior, a aderat Marea Britanie, iar în 1951 - Suedia, Norvegia, Danemarca și alte state. În prezent, la acest institut s-au afiliat peste 90 de institute naționale ale auditorilor interni și membri, cu un număr mai mare de 185000 membri din peste 170 de țări, în urma obținerii calității de C.I.A. – Auditor Intern Certificat, acordată de I.I.A., pe baza unor examene profesionale.

tern drept „o activitate independentă și obiectivă care dă unei organizații o asigurare în ceea ce privește gradul de control deținut asupra operațiunilor, o îndrumă pentru a-și îmbunătăți operațiunile și contribuie la adăugarea unui plus de valoare.

Auditul intern ajută această organizație să-și atingă obiectivele evaluând, printr-o abordare sistematică și metodică, procesele sale de management al riscurilor, de control și de conducere a întreprinderii, făcând propuneri pentru a consolida eficacitatea” [2].

O definiție mai detaliată a auditului o găsim în Standardul ISO 19011:2011 Ghid pentru auditarea sistemelor de management al calității: **Auditul intern** este un proces sistematic, independent și documentat în scopul obținerii de **dovezi de audit** (înregistrări, declarații despre fapte sau alte informații care sunt relevante și verificabile) și evaluarea lor cu obiectivitate pentru a determina măsura în care sunt îndeplinite **criteriile de audit** (ansamblu de politici, proceduri sau cerințe) [5].

Având la bază conceptele menționate, Standardul ISO *Servicii de învățare pentru educația și formarea nonformală - Cerințe de bază pentru furnizorii de servicii*, în conformitate cu care este creat și se implementează SMC în AAP descrie cadrul general de desfășurare a auditului intern. Astfel, conform pct. 4.9, *Furnizorii serviciilor de învățare „stabilesc proceduri pentru auditurile interne, pentru a verifica dacă acesta respectă standardul internațional și că sistemul de management este efectiv implementat și menținut.*

Se planifică un program de audit care să țină seama de importanța relativă a proceselor și domeniilor care urmează să fie auditate, precum și de rezultatele auditurilor anterioare. Acest program de audit acoperă toate procesele de, cel mult, 36 de luni” [4].

Modul și responsabilitățile de desfășurare a activităților de planificare și efectuare a auditurilor interne ale Sistemului de Management al Calității pentru prestarea serviciilor de formare și dezvoltare profesională, precum și de înregistrare a rezultatelor acestora sunt descrise în procedura documentată cu privire la auditul intern Cod: SMC-PR-09 [3].

În conformitate cu Programul de audit intern pentru anul 2018, aprobat de către Consiliul Calității, în luna martie s-a desfășurat prima misiune de audit intern al SMC.

Standardele de calitate indică faptul că Programul de audit trebuie să includă informațiile și resursele necesare pentru a organiza și efectua propriile audituri eficiente și eficiente, în cadrul intervalelor de timp specificate și, de asemenea, poate include următoarele:

- obiectivele – atât pentru programul de audit cât și pentru fiecare misiune de audit în parte;
- mărimea/ numărul/ tipurile/ durata/ locațiile/ programarea auditurilor;
- procedurile programului de audit;
- criteriile de audit;
- metodele de audit;
- selecția echipelor de audit;
- resursele necesare, inclusiv transport și cazare, dacă este cazul;
- procesele pentru tratarea aspectelor legate de confidențialitate, securitatea informației, sănătate și securitate și a altor aspecte similare.

Implementarea programului de audit trebuie monitorizată și măsurată pentru a se asigura că obiectivele sale au fost realizate. Programul de audit trebuie să fie analizat, pentru a identifica posibile îmbunătățiri.

Pentru prima misiune de audit intern, domeniul de auditare selectat a fost **prestarea serviciilor de formare și dezvoltare profesională în domeniul administrației publice și managementului public în Republica Moldova.**

Scopul auditului intern l-a constituit:

- determinarea **măsurii** în care sunt îndeplinite cerințele SMC stabilite prin documente interne aferente;

- evaluarea **funcționalității și eficacității** SMC și identificarea oportunităților de îmbunătățire.

Echipa de audit a stabilit următoarele **obiective ale** auditului intern:

- evaluarea gradului de adecvare a SMC în raport cu ISO 29990:2010;
- evaluarea capabilității SMC de a asigura conformitatea cu cerințele legale, de reglementare și contractuale;
- evaluarea eficacității SMC de a asigura îndeplinirea, în mod continuu, a obiectivelor și politicilor Academiei, ținând cont de schimbările interne și externe;
- identificarea zonelor SMC ce pot fi îmbunătățite în scopul creșterii performanței generale.

Auditul se caracterizează prin faptul că se bazează pe anumite principii. Aceste principii ar trebui să facă din audit un instrument eficace și de încredere în susținerea politicilor și a controalelor exercitate de management prin furnizarea informațiilor pe baza cărora o entitate poate acționa pentru a-și îmbunătăți performanța.

Aderarea la aceste principii este o condiție prealabilă pentru a furniza concluzii ale auditului care să fie relevante și suficiente, precum și pentru a da posibilitatea ca auditorii – care lucrează independent unul de altul – să ajungă la concluzii similare, în circumstanțe similare.

Standardul ISO 19011:2011 descrie, în cap. 4, șase principii ale auditării [5]:

1) Integritate: baza profesionalismului.

Auditorii și persoana care coordonează un program de audit ar trebui:

- să-și efectueze activitatea cu onestitate, perseverență și responsabilitate;
- să respecte orice cerință legală aplicabilă și să se conformeze acesteia;
- să-și demonstreze competența în timp ce își efectuează activitatea;
- să-și efectueze activitatea într-un mod imparțial, astfel încât să rămână cinstiți și neinfluențați în toate relațiile lor;
- să evite orice influențe care pot fi exercitate asupra judecății lor în timpul realizării auditului.

2) Prezentare corectă: obligația de a raporta veridic și exact.

Constatările auditului, concluziile auditului și rapoartele de audit ar trebui să reflecte în mod veridic și exact activitățile de audit.

Obstacolele semnificative întâlnite pe parcursul auditului și opiniile divergente nerezolvate dintre echipa de audit și auditat ar trebui raportate.

Comunicarea ar trebui să fie veridică, exactă, obiectivă, la momentul oportun, clară și completă.

3) Responsabilitate profesională: aplicarea perseverenței și a judecății în auditare.

Auditorii ar trebui să acționeze în conformitate cu importanța sarcinii pe care o realizează și cu încrederea acordată de clienții auditului și de alte părți interesate.

Un factor important în desfășurarea activității acestora cu responsabilitate profesională este să aibă capacitatea de a face aprecieri rezonabile în toate situațiile de audit.

4) Confidențialitate: securitatea informației.

Auditorii ar trebui să manifeste discreție în utilizarea și protejarea informațiilor la care au acces în cursul realizării sarcinilor lor.

Informațiile referitoare la audit ar trebui să nu fie utilizate necorespunzător în folosul personal al auditorului sau clientului auditului sau în detrimentul intereselor legitime ale auditatului.

Acest concept include utilizarea adecvată a informațiilor sensibile sau confidențiale.

5) Independență: baza pentru imparțialitatea auditului și obiectivitatea concluziilor auditului.

Auditorii ar trebui să fie independenți de activitatea pe care o auditează, acolo unde este posibil, și ar trebui ca în toate cazurile să acționeze fără a fi supuși niciunor influențe și conflicte de interese.

În cazul auditurilor interne, auditorii ar trebui să fie independenți de managerii operaționali ai funcției auditate.

Auditorii ar trebui să-și mențină obiectivitatea pe întreg parcursul procesului de audit, pentru a se asigura că se bazează numai pe dovezi de audit în stabilirea constatărilor și concluziilor auditului.

În cazul organizațiilor mici, s-ar putea să nu fie posibil ca auditorii interni să fie total independenți de activitatea auditată, dar ar trebui făcut orice efort pentru a înlătura influențele și a încuraja obiectivitatea.

6) Abordarea bazată pe dovezi: metoda rațională prin care într-un proces sistematic de audit se ajunge la concluzii credibile și reproductibile:

- dovada auditului ar trebui să fie verificabilă;
- auditul se bazează în general pe eșantioane ale informației disponibile, din moment ce un audit este desfășurat într-o perioadă limitată de timp și cu resurse limitate;
- utilizarea corespunzătoare a eșantionării ar trebui aplicată, din moment ce aceasta este strâns legată de încrederea care poate fi acordată concluziilor auditului.

O etapă foarte importantă în procesul de audit intern este *selectarea membrilor echipei de audit*.

La stabilirea mărimii și componenței echipei de audit pentru un anumit audit trebuie acordată atenție următoarelor aspecte:

- a) competența generală a echipei de audit necesară pentru realizarea obiectivelor auditului, luând în considerare domeniul auditului și criteriile;
- b) complexitatea auditului și dacă auditul este combinat sau comun;
- c) metodele de audit care au fost selectate;
- d) cerințele legale și contractuale și alte cerințe pe care organizația și le-a asumat;
- e) nevoia de a se asigura independența membrilor echipei de audit față de activitățile care vor fi auditate și de a se evita orice conflict de interese;
- f) capacitatea membrilor echipei de audit de a interacționa eficient cu reprezentanții auditatului și de a lucra împreună.

Asigurarea competenței generale a echipei de audit constituie un element-cheie al succesului misiunii de audit.

Pentru a asigura competența generală a echipei de audit, ar trebui efectuați următorii pași:

- identificarea cunoștințelor și abilităților necesare pentru realizarea obiectivelor auditului;
- selecția membrilor echipei de audit, astfel încât echipa de audit să aibă toate cunoștințele și abilitățile necesare;
- includerea în echipa de audit a experților tehnici, care au competență suplimentară, dacă auditorii nu acoperă toate competențele necesare. Experții tehnici trebuie să-și desfășoare activitatea sub îndrumarea unui auditor, dar nu trebuie să acționeze ca auditor independent;
- includerea auditorilor în formare în echipa de audit, caz în care aceștia trebuie să participe sub conducerea și îndrumarea unui auditor, nu în mod independent.

În ultimii ani au apărut oportunități multiple pentru auditorii interni. Aceste oportunități pot fi valorificate numai în condițiile deținerii de către auditori a unor cunoștințe și abilități tot mai complexe.

Institutul Auditorilor Interni (The Institute of Internal Auditors – I.I.A.) a formulat competențele de bază de care trebuie să dispună auditorii interni și care afirmă că activitatea auditorilor interni trebuie să se caracterizeze prin următoarele [6]:

- integritate;
- competență și conștiinciozitate profesională;
- obiectivitate și independență;
- să fie aliniată strategiilor, obiectivelor și riscurilor organizației;
- să fie poziționată corespunzător în cadrul organizației și să dispună de resurse adecvate;
- să fie de calitate și să se perfecționeze continuu;
- să asigure o comunicare eficientă;
- să furnizeze o asigurare bazată pe risc;
- să asigure o cunoaștere detaliată a organizației, să fie proactivă și orientată către viitor;
- să promoveze ameliorarea activității organizației.

Derularea oricărei misiuni de audit presupune obiectivitate, abilități de planificare strategică și operațională, precum și o bună gestiune a resurselor. În sfârșit, dezvoltarea și inovarea pregătesc organizația pentru schimbările necesare, asigurând parcursul lin spre o dezvoltare sustenabilă.

Astfel, auditorii trebuie să posede **cunoștințe și abilități care le-ar permite:**

- conformarea cu condițiile aplicabile auditului;
- comunicarea și clarificarea condițiilor auditului;
- planificarea optimă și rațională a timpului real al auditului;
- realizarea eficientă a responsabilităților atribuite de către auditorul-șef;
- înregistrarea cu obiectivitate a constatărilor auditului;
- raportarea observațiilor auditului;
- comunicarea deschisă cu colegii de echipă, pe toată durata auditului;
- cooperarea continuă cu liderul echipei de audit;
- respectarea autorității liderului echipei de audit;
- menținerea în limitele domeniului de aplicare stabilit pentru audit;
- colectarea exclusivă a dovezilor de audit pertinente, relevante și suficiente pentru a permite formularea concluziilor referitoare la audit;
- atenție deosebită acordată tuturor indiciilor referitoare la dovezile de audit, care pot influența rezultatele acestuia și pot conduce la extinderea domeniului auditului.

În procesul desfășurării misiunii de audit, dar și după încheierea acesteia, auditorul trebuie:

- să fie etic – corect, sincer, respectuos, cinstit și discret;
- să fie diplomat – cu tact în relațiile cu ceilalți;
- să aibă spirit de observație – să urmărească activ și constant condițiile fizice și activitățile;
- să fie perceptiv – instinctiv, conștient și adaptabil situațiilor;
- să fie multilateral – capabil să se adapteze unor situații diferite;
- să fie tenace – perseverent, concentrat pe atingerea obiectivelor;
- să fie hotărât – să tragă concluziile oportune pe baza motivațiilor și analizelor logice;
- să aibă încredere în sine – să acționeze independent, deși interacționează efectiv cu alții.

Specificul auditului intern în instituțiile prestatoare de servicii de instruire rezidă în faptul că Furnizorul serviciilor de instruire trebuie să se asigure că:

a) auditurile interne sunt efectuate de persoane calificate în mod corespunzător, cu cunoștințe de audit și referitoare la cerințele standardului internațional care a fost acceptat pentru implementare;

b) auditorii nu-și controlează propria activitate;
c) personalul responsabil pentru fiecare domeniu auditat este informat asupra rezultatelor auditului;

d) sunt identificate toate oportunitățile de îmbunătățire;

e) toate acțiunile rezultate din auditurile interne sunt inițiate în timp util și în mod adecvat.

Pe parcursul a două săptămâni în cadrul Academiei au fost realizate 10 misiuni de audit prin diferite metode: **interviuri** cu angajații, **observarea** activităților, **documente** și **înregistrări, rapoarte** de performanță, **feedback-uri** de la clienți, **baze de date** computerizate, **pagina web a Academiei**.

Ca și rezultat al desfășurării misiunii de audit au fost generalizate constatările auditului, care s-au referit la:

- evaluarea **dovezilor** de audit față de **criteriile** de audit;

- identificarea **oportunităților de îmbunătățire**;

- înregistrarea **neconformităților** auditului și a **dovezilor** care le susțin;

- **rezolvarea divergențelor** referitoare la dovezile și/sau constatările auditului, **gradul de conformitate** a SMC față de criteriile de audit;

- **implementarea, menținerea și îmbunătățirea** eficace a SMC;

- **capabilitatea procesului de analiză efectuată de management** de a se asigura că SMC este în continuare corespunzător, adecvat și eficace.

Concluzionând putem afirma că:

- eficacitatea și eficiența auditului intern este rezultanta acțiunii conjugate a organizării echipei de audit și a gradului de integrare a acesteia în cadrul entității, dublate de calitatea factorului uman și de un management performant al acestora;

- echipa de audit poate genera performanță și eficiență în măsura în care aduce elemente noi de bună practică, formulează și promovează propuneri pertinente de îmbunătățire a cadrului organizatoric care sunt agreate și implementate;

- auditul intern constituie un instrument recunoscut de schimbare a mentalităților managementului și angajaților entităților.

BIBLIOGRAFIE

1. Chersan I.- C., *Studiu privind practicile și tendințele în auditul intern din România și în lume* (PDF Download Available). Disponibil pe: https://www.researchgate.net/publication/307624549_Studiu_privind_practici_si_tendinte_in_auditul_intern_in_Romania_si_in_lume [accesat la 02 mai 2018].

2. Definition of Internal Auditing, Disponibil la: <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx> (accesat la 28 aprilie 2018).

3. Procedura cu privire la auditul intern al sistemului de management al calității, Cod: SMC-PR-09, Academia de Administrare Publică, 2017.

4. Standardul Internațional ISO 29990:2010 „Servicii de învățare pentru educația nonformală și formare profesională - Cerințe de bază pentru furnizorii de servicii”.

5. Standardul ISO 19011:2011 Ghid pentru auditarea sistemelor de management al calității. Disponibil la <https://www.iso.org/standard/50675.html>; http://www.topconsulting.md/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=28&lang=ro.

6. The Institute of Internal Auditors (2015), Core Principles for the Professional Practice of Internal Auditing. Disponibil la: <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Core-Principles-for-the-Professional-Practice-of-Internal-Auditing.aspx> (accesat pe 30 aprilie 2018).

7. The IPPF: The Framework for Internal Audit Effectiveness, Disponibil la <https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>.

PARTICULARITĂȚILE IDENTIFICĂRII ȘI CUANTIFICĂRII IMPACTULUI ACTIVITĂȚII DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A PERSONALULUI

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctor în științe economice, lector universitar,
Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Any human activity produces certain expected or unexpected outcomes, whether positive or negative. Depending on the nature of the activity, the occurrence of the results / effects may range from immediate, short-term, medium or long-term. In this context, it is concluded that most of the activities are specifically designed to produce the desired positive effects. Thus, the professional development of the public administration staff aims to strengthen the professional skills of civil servants for the provision of quality public services to society. An impact analysis should be the tool that permits measuring of the achievement of proposed goal.

Keywords: public servants, professional development, impact assessment, impact of professional development activity.

Analizele de impact urmăresc identificarea și cuantificarea, în măsura posibilităților, a tuturor efectelor, directe sau indirecte, intenționate sau neintenționate, generate de o acțiune/ intervenție, scopul căreia este o schimbare [2]. În cadrul prezentului articol, drept intervenție va fi considerat un set de activități care, luate împreună, constituie procesul de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică. Astfel, unul dintre subiecții evaluării va fi funcționarul public – acel care se supune schimbării direct, prin activitățile de dezvoltare profesională, precum și autoritățile publice – care se schimbă datorită competențelor noi ale funcționarilor publici (impact indirect).

În acest context, impactul este efectul pe termen mediu și lung, pozitiv sau negativ, primar sau secundar, direct sau indirect, intenționat sau neintenționat al procesului de dezvoltare profesională. Impactul imediat al activității de dezvoltare profesională se poate califica drept rezultat al acesteia.

Evaluarea impactului încearcă să răspundă la întrebările de cauză-efect și să identifice schimbările care pot fi atribuite direct acțiunii analizate. Probabil, acest lucru reprezintă cea mai dificilă provocare în materia evaluării impactului: separarea efectelor acțiunii de influența celorlalți factori ce acționează asupra subiectului evaluării.

Evaluarea impactului dezvoltării profesionale a funcționarilor publici se bazează pe preziviziuni în cazul evaluării ex-ante (ce trebuie realizată la etapa planificării curriculare și a proceselor de organizare a dezvoltării profesionale) și pe situația reală în cazul evaluării ex-post (realizată prin evaluarea performanțelor individuale și organizaționale).

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici se efectuează în conformitate cu planurile anuale de instruire a personalului din autoritățile publice, care includ activități de instruire internă, efectuate descentralizat de autoritățile publice și coordonate de către secția resurse umane din autoritățile publice și activități de instruire externă, efectuate de Academia de Administrare Publică, partenerii de dezvoltare și alți prestatori de servicii de instruire [5, p. 23].

Instruirea funcționarilor publici în perioada anilor 2016 - 2020 este reglementată de Hotărârea Guvernului nr.970 din 11.08.2016 cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici, care are ca *scop consolidarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici pentru prestarea unor servicii publice calitative cetățenilor și societății, precum și pentru realizarea obiectivelor și priorităților Guvernului*.

Atingerea acestui scop se preconizează prin realizarea *obiectivelor*:

- stabilirea direcțiilor și a grupurilor prioritare de funcționari publici pentru instruire;
- stabilirea unui sistem de instituții implicate în asigurarea instruirii funcționarilor publici (dezvoltarea rețelei prestatorilor de servicii de instruire pentru funcționarii publici);
- asigurarea calității instruirilor pentru funcționarii publici;
- asigurarea utilizării raționale a resurselor financiare alocate pentru instruirea funcționarilor publici [3].

Popescu L., subliniază că, nimic nu ilustrează mai bine interacțiunea dintre stadiile procesului de elaborare a intervențiilor guvernamentale, decât modul în care formularea obiectivelor modelează demersurile de evaluare [4, p. 246].

Astfel, aplicând această abordare asupra obiectivelor din Hotărârea Guvernului nr. 970, constatăm, că cel mai simplu se va realiza demersul de evaluare a obiectivelor 1, 2 și 4, prin enumerarea direcțiilor de instruire prioritare selectate, numărului de funcționari publici instruiți din grupe prioritare, numărul de ore aferente acestor instruirii, mijloacele financiare alocate acestor instruirii ș. a, accentul punându-se pe indicatorii cantitativi.

În ceea ce privește calitatea instruirilor pentru funcționarii publici (obiectivul 3), în opinia autorului, este obiectivul care este legat nemijlocit de evaluarea impactului dezvoltării profesionale atât a celui imediat (rezultatele instruirii), cât și a impactului pe termen mediu și lung.

Astfel, în prezentul articol, autorul propune spre considerare următoarele arii de identificare a impactului activităților de dezvoltare profesională:

- *impact direct* (asupra individului/funcționarului public instruit);
- *impact indirect* (asupra organizației/autorității publice);
- *impact asociat* (asupra societății la nivel local/regional/național).

În această ordine de idei, drept impact direct al activităților de dezvoltare profesională (*la nivel individual*) se va produce:

- dobândirea competențelor profesionale (rezultat);
- creșterea șanselor viitoare de angajare/câștigarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice;
- schimbări în statutul profesional;
- schimbări în autoevaluare/autoapreciere;
- schimbări în evaluarea performanțelor profesionale individuale în cadrul organizației;
- creșterea încrederii în propriile forțe.

În calitate de impact indirect, produs la nivelul autorității publice (*la nivel organizațional*) putem identifica astfel de îmbunătățire a modului în care se desfășoară activitățile în instituție, precum:

- creșterea calității produselor/serviciilor realizate;
- îmbunătățirea comunicării cu colegii/superiorii ierarhici;
- asumarea de noi responsabilități la locul de muncă;
- îmbunătățirea capacității de muncă în echipă, implicit, creșterea coeziunii organizaționale;
- îmbunătățirea managementul timpului, reducerea timpului necesar realizării sarcinilor de serviciu, implicit, creșterea productivității muncii;

- creșterea inițiativei în ceea ce privesc sarcinile de serviciu;
- creșterea capacității de dezvoltare tehnologică a instituției;
- ameliorarea relațiilor de colaborare cu alte instituții publice și private din țară și de peste hotare;
- creșterea nivelului de cooperare între autoritățile publice, implicit, coerența în elaborarea și implementarea politicilor publice [6].

Unul dintre efectele nedorite ale participării la activitățile de dezvoltare profesională, din perspectiva angajatorilor, îl reprezintă fenomenul de migrație a personalului, ca urmare a îmbunătățirii competențelor dobândite la diferite activități de dezvoltare profesională.

Drept impact asociat al activităților de dezvoltare profesională este schimbarea percepției beneficiarilor privind activitatea instituției (*la nivel de societate: local/regional/național*) sau satisfacția beneficiarilor cu calitatea serviciilor publice prestate. Această percepție a beneficiarilor este legată de impactul pe care activitatea funcționarilor publici și a autorităților publice produce pe plan economic, social, cultural, de mediu și de altă natură.

Impactul economic al activității funcționarilor publici și al autorităților publice se poate manifesta prin productivitate îmbunătățită; valoare adăugată la creșterea economică și crearea bunăstării; costuri reduse ale serviciilor prestate, capacitate de inovare crescută; îmbunătățirea proceselor de furnizare ale serviciilor ș. a. *Impactul social* se poate manifesta prin schimbări în atitudine față de beneficiarii serviciilor/comunitate; transparență și participativitate în luarea deciziilor; aplicarea principiilor echității și integrității; respectarea drepturilor beneficiarilor ș. a. *Impactul în domeniul mediului* se poate manifesta prin îmbunătățiri al mediului și a modului de viață a beneficiarilor prin o mai bună gestionare a resurselor naturale; reducerea consumului de combustibili; asimilarea de tehnici de reciclare; reducerea riscurilor asupra mediului; inițiative de conservare a biodiversității, îmbunătățirea ecosistemelor; reducerea deșeurilor și a poluării ș. a. *Impactul cultural* se poate manifesta prin sprijinirea unei înțelegeri mai bune a specificului beneficiarilor ca națiune și societate; stimularea creativității în cadrul comunității; contribuție la conservarea și îmbogățirea patrimoniului cultural și înaintarea de noi idei și noi moduri de experiență pentru comunitate/națiune [1].

Deci, este evident, că impactul activităților de dezvoltare profesională este unul multilateral, de natură și anvergură diferită. În aceste condiții, este nevoie de stabilire a unei serii de indicatori, care urmează să fie măsurați în mod sistematic.

Stabilirea indicatorilor pentru toate cele trei arii de evaluare a impactului dezvoltării profesionale (direct, indirect și asociat) trebuie făcută reieșind din posibilitățile de colectare a datelor și de cuantificare a impactului. Astfel, modalitățile de cuantificare a rezultatelor celor mai multe activități umane sunt dispuse în trei dimensiuni:

- măsurarea (cuantificarea pe baza calculării cât mai exacte a raportului între 2 variabile);
- estimarea rezultatelor (un compromis între măsurare și aprecier adică o variabilă este cuantificată, iar cealaltă doar definită/stabilită);
- aprecierea rezultatelor (recomandată când raportul eficiență/eficacitate nu poate fi nici măsurat, nici estimat, deoarece nu există metode sau proceduri adecvate) [4, p. 247-248].

Aceste trei dimensiuni ale cuantificării se suprapun cu tipurile impactului activităților de dezvoltare profesională: direct, indirect și asociat. Într-adevăr, impactul direct este cel mai ușor de evaluat/măsurat. Există suficiente instrumente de evaluare a cunoștințelor și

competențelor dobândite după parcurgerea activităților de instruire (testări, examnări, elaborări de proiecte etc.). Acest tip de evaluare îmbină abordarea cantitativă cu cea calitativă.

Impactul indirect (la nivel de organizație) nu întotdeauna e posibil de măsurat în termeni exacti, aici apare deja necesitatea compromisului între măsurare și apreciere, deoarece nu toate schimbările de ordin organizațional se datorează, în exclusivitate, activităților de dezvoltare profesională.

În ceea ce privește impactul asociat, aici de cele mai dese ori avem de a face cu aprecierea atât datorită suprapunerii mai multor factori de influență asupra calității produsului/serviciului final al autorității publice, cât și datorită subiectivității aprecierii acestei calități de către beneficiarii finali (percepția beneficiarilor).

Evident, că pentru cuantificarea indicatorilor va fi nevoie de colectarea datelor din numeroase surse: input-uri în procesul de dezvoltare profesională, surse primare (observații, anchete sociologice, interviuri), surse secundare (statistici oficiale, rapoarte, cercetări).

Colectarea datelor pentru măsurarea impactului activităților de dezvoltare profesională necesită:

- colectarea și analiza informațiilor cu privire la gradul de satisfacție al beneficiarilor direcți și indirecti ai programelor de formare profesională și relevanța activităților de formare pentru participant (categoria/funcția);
- crearea unui sistem de feedback al calității care are în vedere impactul asupra activității zilnice în cadrul ministerului a îmbunătățirii competențelor resurselor umane obținute în cadrul cursurilor de formare (pe bază de chestionar, interviu etc.);
- crearea sistemului de monitorizare a schimbării în percepția beneficiarilor;
- dezvoltarea în continuare a sistemului de colectare a datelor statistice la nivel regional și național pentru evaluarea mediului socioeconomic din limitele responsabilității autorității publice.

Evaluarea impactului activităților de dezvoltare profesională poate avea, în calitate de factori interesați, atât prestatorii serviciilor de instruire, cât și beneficiarii acestora – funcționarii publici, angajatorii acestora – autoritățile publice, precum și alți membri ai societății (ONG-uri, syndicate, patronate, mediul academic etc.). Astfel, e nevoie de diseminare și utilizare corectă a rezultatelor evaluării:

- pregătirea și prezentarea rezultatelor într-o formă accesibilă pentru factorii interesați;
- concluziile, recomandările și lecțiile trebuie să fie clare, la obiect și bine focusate;
- crearea structurilor de suport și a condițiilor pentru a facilita implementarea rezultatelor evaluării.

Sumând toate cele expuse, concluzionăm că realizarea evaluării impactului activităților de dezvoltare profesională trebuie să aibă drept scop *creșterea continuă a calității* instruirii funcționarilor publici.

Acest lucru este imposibil de realizat, dacă nu există coeziune între toate părțile-cheie implicate în acest proces: prestatorul serviciilor de instruire, funcționarul public instruit, autoritatea publică (angajatorul funcționarului public). Demersul de evaluare a impactului poate să vină atât din partea prestatorului serviciilor de instruire, cât și din partea angajatorului funcționarilor publici, însă acest lucru nu ar trebui să pericliteze esența procesului de evaluare a impactului. În oricare din aceste situații, drept criterii de evaluare trebuie să fie utilitatea, relevanța, eficacitatea și sustenabilitatea iar evaluatorii (fie interni, fie externi) trebuie să respecte normele, valorile și standardele de evaluare, abordând acest proces cât mai obiectiv și imparțial.

BIBLIOGRAFIE

1. Cuciureanu Gh. Cadrul metodologic pentru evaluarea proiectelor și programelor de cercetare – dezvoltare în Republica Moldova. Chișinău, IDSI, 2013, 54 p.
2. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. OECD, 2009, 49 p.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11.08.2016 cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-276 din 19.08.2016.
4. Popescu L. Politici publice. București: Editura Economică, 2003, 272 p.
5. Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2016. Chișinău: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 2017, 46 p.
6. Studiu privind importanța și beneficiile formării profesionale continue. În: <https://www.brahms.ro/files/proiecte/Studiu.pdf> (accesat la 11.01.2018).

ASPECTELE FUNDAMENTALE ALE PROCESULUI DE ÎNVĂȚARE CE FACILITEAZĂ FORMAREA COMPETENȚELOR LA ADULȚI

Veronica BUTNARU,
formator, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

ERRE framework system of teaching consists of three phases and it is a good model of the best way people learn. The model describes the process of thinking in which participants in the course of professional development are included before the process of learning, during the process and after the learning process. With this approach to teaching and learning students' motivation is encouraged. The active problem solving approach to learning contributes to the development of critical thinking, work habits and needs to learn, which are the basis of individual growth and development of each individual.

Keywords: *evocation, realization of meaning, reflection, extension, metacognition.*

Cerința primordială a educației progresive, cum susținea Jean Piaget, cunoscut pentru contribuțiile sale din domeniul epistemologiei și psihologiei dezvoltării, este de a asigura o metodologie diversificată bazată pe îmbinarea activităților de învățare și de muncă independentă, cu activitățile de cooperare, de învățare în grup și de muncă interdependentă.

Cadrul de proiectare și învățare **Evocare–Realizarea Sensului–Reflecție–Extindere (ERRE)** [4] a devenit în ultimii 10-15 ani o practică uzitată în mediul educațional, având avantaje vizibile pentru cei care îl practică.

Cadrul ERRE devine mai rațional prin funcționalitatea relativ simplă de aplicare, când poți cuprinde la nivel mental mai ușor schița demersului, fixând ce, cum și cu ce voi preda/instrui la o unitate de curs.

Evocarea. *Evocarea* este prima etapă în procesul de formare a competențelor la adulți. În timpul evocării se realizează mai multe activități cognitive importante. În primul rând, este creat un context în care participantul la cursul de dezvoltare profesională își amintește ce știe despre un anumit subiect, începe să se gândească la subiectul pe care în curând îl va examina în detalii. Este important faptul că, prin această activitate inițială, participantul la cursul de dezvoltare profesională stabilește un punct de plecare bazat pe cunoștințele, experiența proprie de învățare, la care se pot adăuga altele noi.

Etapă de evocare servește pentru:

- a evoca cunoștințele/abilitățile/atitudinea pe care participanții le au deja;
- a evalua informal ce cunosc deja participanții, inclusiv concepțiile greșite sau miturile;
- a stabili scopurile învățării;
- a axa atenția pe un subiect concret;
- a asigura un context pentru înțelegerea ideilor noi.

Un aspect important al evocării este de a-l implica activ pe cel care învață. Învățarea este un proces activ și nu unul pasiv. Participanții trebuie să-și exprime cunoștințele scriind și/sau vorbind. Comunicând, participanții se sprijină și se completează reciproc, conturând experiențe comune.

Realizarea sensului. A doua etapă a cadrului pentru gândire, învățare și formarea de competențe este **Realizarea (înțelegerea) sensului**. În această fază cel care învață vine în contact cu noile informații sau idei [3].

Etapă Realizării sensului servește pentru a:

- compara așteptările cu obiectul învățării;
- revizui așteptările sau a crea altele noi;
- identifica punctele principale;
- monitoriza gândirea personală;
- face concluzii pe marginea materialului;
- face legături personale cu sesiunea dată.

La cursurile de dezvoltare profesională asemenea contact poate lua forma lecturii unui text, a vizionării unui material video, a ascultării unui discurs sau a efectuării unui exercițiu practic. Aceasta este etapa în care facilitatorul are influență minimă asupra participantului, menținându-se implicarea lui activă în procesul de învățare.

Sarcina esențială a realizării sensului, este în, primul rând de, a menține implicarea și interesul, stabilite în faza de evocare.

Reflecția. A treia etapă a cadrului este *Reflecția*, ea fiind și etapa ulterioară în procesul de formare a competențelor. La această etapă participanții își consolidează cunoștințele noi și își restructurează activ schema cognitivă inițială, pentru a include în ea noi concepte.

Reflecția, ca o etapă importantă în procesul de formare a competențelor, urmărește câteva lucruri esențiale:

- crearea condițiilor pentru ca participanți să exprime cu propriile lor cuvinte ideile și informațiile atestate/asimilate;
- generarea unui schimb sănătos de idei între participanți (discutând în etapa de reflecție, participanții se confruntă cu o varietate de modele de gândire, este un moment al schimbării și reconceptualizării în procesul de învățare, pe baza schemelor cognitive inițiale se constituie scheme noi, completate cu informațiile procesate în timpul învățării);
- crearea contextului pentru exteriorizarea atitudinilor în raport cu cele învățate.

Toate acestea mobilizează sistemul de cunoștințe, abilități și atitudini pe care participanții la cursul de dezvoltare profesională le posedă la moment dat, lucru foarte important pentru formarea competențelor.

Extinderea. Etapa de *Extindere* urmează după reflecție. Dacă la reflecție s-a conturat sistemul de cunoștințe, abilități și atitudini, pentru a definitiva ciclul firesc de formare a competenței este nevoie de a le aplica în diferite situații de integrare.

Astfel corelația dintre teorie și practică devine evidentă. Participanții realizează un transfer de cunoaștere. Pentru a realiza acest lucru ei aplică cele însușite la programul de formare în situații de integrare simulate.

De exemplu participanții revin în comunitățile lor și identifică probleme, soluții, direcții de dezvoltare strategică etc.

Concluzii. Evocare, realizarea sensului, reflecție, extindere reprezintă etape ale unui cadru de învățare și gândire, care creează contextul necesar, facilitează formarea competenței. Modelul propus țintește spre un tip de organizare a procesului învățării în cadrul cursurilor de dezvoltare profesională, care să focalizeze în mod real activitatea de învățare asupra participantului la curs, să-l familiarizeze cu procesul cunoașterii științifice și să-i dezvolte, astfel, competențe și atitudini care să-i permită implicarea eficientă în efortul de construire a propriilor cunoștințe.

BIBLIOGRAFIE

1. Bocoș M. Instruire interactivă. Repere pentru reflecție și acțiune, ediția a II-a, revăzută, Cluj-Napoca: Ed. Presa Universitară Clujeană, 2001.
2. Kolb D. A. Experiential learning: Experience as the source of learning and development. Ed: New Jersey: Prentice-Hall. 1984.
3. Prince M.J., Felder, R.M. Inductive Teaching and Learning Methods: Definitions, Comparisons, and Research Bases. Journal of Engineering Education. [citat la 29 martie 2018]. Disponibil: www.ncsu.edu.
4. Steele, J., Meredith, K., Temple, C. The framework system of critical thinking in the overall curriculum and methods for improving critical thinking. Sarajevo: COI Step by step, 2006. [citat la 31 martie 2018]. Disponibil: <https://hrcak.srce.hr/file/117120>

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A FUNȚIONARILOR PUBLICI DIN REPUBLICA MOLDOVA

Vadim VINTILĂ
doctorand,

Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Human resource makes up primary element of an organization. Human resource training and development are absolute necessities for it. In pragmatic, training and development program have positive influence on both individual and organization. Training need analysis, planning the professional development process, organizing and carrying out professional development activities, evaluation of training activities and results are activities of major importance for the creation of a body of professional civil servants. It is a need analysis at the workplace which is specifically meant to find what actually training needs as a priority. Information of the training needs will help organization in employing resources effectively and prevent unnecessary training activity.

Keywords: public servant, training and development, training need analysis.

Calitatea activității administrației publice depinde, în mare parte, de nivelul de pregătire profesională a personalului. În procesul de integrare europeană, Republica Moldova și-a asumat sarcina de continuare a reformei administrației publice și de creare a unui corp al funcționarilor publici responsabil, eficient, transparent și profesionist. Astfel, potrivit prevederilor Acordului de Asociere RM-UE: „cooperarea se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile, cu scopul de a sprijini instituirea statului de drept”, iar, în acest scop, este necesară „crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea, efectuate în condiții echitabile și transparente”[1].

Întru realizarea angajamentelor asumate și implementarea cu succes a reformelor administrației publice, Republica Moldova are de rezolvat mai multe probleme legate de: elaborarea reglementărilor administrative, depolitizarea administrației, pregătirea funcționarilor publici, selectarea și promovarea acestora pe bază de merit, asigurarea condițiilor de activitate și a carierei lor [2, p. 131]. Reieșind din acestea, formarea profesională a funcționarilor publici reprezintă un deziderat asumat de autorități în tentativa acestora de a moderniza și profesionaliza serviciul public în vederea implementării cu succes a reformelor necesare pentru asigurarea continuității parcursului european al Republicii Moldova.

Politica statului în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este consacrată în art. 37-38 din Legea nr. 158-XVI din 04.07. 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, secțiunea a 3-a, „Dezvoltarea profesională a funcționarului public”.

Astfel, potrivit art. 37 al Legii nr. 158/2008 și al Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009 cu privire la punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public), „funcționarii publici au dreptul și obligația de a-și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, fiecare autoritate publică fiind responsabilă de a asigura organizarea unui proces sistemic și planificat de dezvoltare continuă a funcționarului public”.

Tendința spre modernitate a administrației publice este asigurată de profesionalizarea continuă a funcționarilor publici. Pregătirea profesională continuă a acestora, în contextul unei economii caracterizate de competitivitate care îi asigură sustenabilitatea la un anumit nivel de exigență, este o necesitate, iar în legislația specifică funcționarilor publici este conștientă atât ca un drept, cât și ca o obligație a acestora. În acest sens, dezvoltarea profesională este un proces sistemic de instruire prin intermediul căruia angajații serviciului public și solicitanții se pregătesc pentru exercitarea activității de muncă pe calea asimilării și dezvoltării capacităților profesionale în domeniul administrației publice [3, p. 107]. În urma parcurgerii unor programe specializate, funcționarii publici își îmbogățesc aptitudinile, cunoștințele, deprinderile, comportamentele și tehnicile de lucru în care au deja o calificare de bază, în vederea realizării la un nivel superior a obiectivelor și sarcinilor ce le revin.

Funcționarii publici trebuie să posede o pregătire teoretică bună. Pentru asigurarea unei astfel de pregătiri profesionale a funcționarilor publici este necesar un sistem de instruire ce ar asigura continuitatea. În edificarea unui astfel de sistem, de un real folos ne servește experiența acumulată de alte state care au trecut la timpul lor prin aceleași procese prin care trece astăzi Republica Moldova.

Literatura de specialitate, ce analizează implementarea experiențelor preluate din alte state referitoare la pregătirea profesională a funcționarilor publici, atenționează asupra a două aspecte principale. În primul rând, de faptul că pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să corespundă unor principii generale, universale, aplicate de toate statele. Unul dintre ele este principiul permanentizării instruirii profesionale ce le permite funcționarilor publici să acumuleze cunoștințele în funcție de sarcinile ce apar în fața autorităților administrației publice. În al doilea rând, în pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să se țină seama de tradițiile naționale, de factorii locali care reies din realitățile noastre de ordin istoric, psihologic, economic, financiar. Asupra tuturor acestor factori își lasă amprenta perioada de tranziție prin care trece societatea noastră [3, p. 136-137].

Prin urmare, rezultă că dezvoltarea profesională a funcționarilor publici poate da rezultatele scontate, doar dacă este bine organizată (planificată) ca un proces continuu și asigurată cu programe moderne, cadre didactice competente și cu resursele financiare necesare desfășurării procesului de instruire. Concepția permanentizării pregătirii profesionale a funcționarilor în administrația publică este practică în numeroase state ale lumii. Contribuția funcționarilor publici la dezvoltarea societății, îndeosebi în perioadele de reformare a administrației publice, depinde de actualizarea cunoștințelor pe care le posedă și de posibilitatea și capacitatea lor de a se adapta la situațiile noi pe care dinamica vieții sociale le înaintează neconținut. În legătură cu aceasta, este foarte actuală problema continuării instruirii funcționarilor publici, deoarece fondul de cunoștințe acumulat cu timpul devine insuficient.

Astfel, în scopul atingerii principalelor obiective, pe care programele de dezvoltare profesională le propun funcționarilor publici, atât la nivel central, cât și la nivel de autoritate publică, sunt planificate și realizate un șir de activități de instruire de diferite tipuri și forme. În serviciul public din Republica Moldova s-a instituit practica, conform căreia dezvoltarea profesională a funcționarilor publici se realizează prin trei tipuri principale de instruire: externă, internă și autoinstruire [4, p. 10].

Reieșind din complexitatea și necesitatea acestui proces și în scopul asigurării unui nivel înalt de pregătire a personalului din administrația publică, se folosește pe larg abordarea sistemică. Abordarea sistemică privind desfășurarea procesului de perfecționare a funcționarilor publici presupune existența mai multor elemente de organizare procedurală, și anume:

- Identificarea necesităților de dezvoltare profesională;
- Planificarea procesului de dezvoltare profesională;

- Organizarea și realizarea activităților de dezvoltare profesională;
- Evaluarea activităților și rezultatelor instruirii [5].

Identificarea necesităților de dezvoltare profesională sau evaluarea nevoilor de dezvoltare considerăm că poate fi descrisă ca fiind procesul de colectare a informațiilor legate de nevoile organizaționale exprese sau implicite care pot fi remediate sau îmbunătățite prin intermediul formării profesionale. Din punct de vedere al importanței, considerăm că etapa privind evaluarea nevoilor de formare a funcționarilor publici constituie condiția obligatorie și necesară oricărui proces de formare profesională.

Identificarea necesităților de dezvoltare profesională presupune, pe de o parte, analiza cunoștințelor, deprinderilor și aptitudinilor necesare pentru fiecare funcție publică, iar, pe de altă parte, aprecierea gradului de competență al funcționarilor care trebuie să întrunească aceste condiții. Diferența dintre acești indicatori va determina necesitățile de perfecționare a funcționarului care deține o funcție publică concretă [6, p. 114].

Metodele de identificare a necesităților de dezvoltare profesională pot fi diferite, dar toate au la bază compararea nivelului necesar de competență profesională (cunoștințe, abilități, atitudini, comportamente) cu cel manifestat în procesul activității de către funcționari, subdiviziunea structurală sau întreaga autoritate publică. Anume, diferența dintre acești indicatori va determina necesitățile de perfecționare a funcționarului care deține o funcție publică concretă [7, p. 167].

Prin urmare, observăm că identificarea necesităților reprezintă decalajul dintre nivelul necesar de competență profesională (actual sau viitor) și cel manifestat de către funcționarul public, subdiviziunea structurală sau autoritatea publică. În funcție de nivelul de referință distingem necesități de dezvoltare profesională: individuale - a fiecărui funcționar public în parte; de grup - a fiecărei subdiviziuni structurale; organizaționale - a întregii autorități publice.

Practica ne demonstrează că între ceea ce trebuie să cunoască un funcționar public, în conformitate cu caracteristicile de calificare a funcției publice ce o deține, și ceea ce în realitate acesta cunoaște, întotdeauna vor exista diferențe, dat fiind faptul că realitatea socială, economică, administrativă, politică etc. permanent înaintează față de funcționarii publici noi exigențe, la care aceștia trebuie să se adapteze în permanență, respectiv procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici este un proces continuu. În acest sens, studierea necesităților reprezintă o analiză a problemelor actuale și a celor viitoare care înaintează la ordinea de zi necesitatea dezvoltării profesionale.

În acest fel, conchidem că de problemele studierii necesităților de dezvoltare profesională trebuie să se ocupe atât fiecare autoritate a administrației publice, prin aceasta contribuind la îmbunătățirea calitativă a personalului de care dispune, cât și instituțiile de învățământ care organizează pregătirea profesională a funcționarilor publici, asigurând, astfel, posibilitatea de a satisface mai concret necesitățile de perfecționare apărute la o anumită perioadă de timp.

Planificarea procesului de perfecționare profesională este cea de-a doua etapă a procesului de planificare la care ne vom referi, aceasta fiind interdependentă de prima etapă, deoarece scopurile și obiectivele majore ale pregătirii profesionale rezultă din necesitățile identificate inițial.

Obiectivele curente se stabilesc pentru fiecare grup de funcționari publici în parte, care urmează să susțină cursurile de perfecționare. Ele vor depinde de nivelul funcțiilor publice deținute de personalul în cauză, de experiența de activitate acumulată în autoritățile administrației publice, de dorințele și așteptările funcționarilor în vederea îmbunătățirii performanțelor în activitatea lor [7, p. 167].

Astfel, toate propunerile privind dezvoltarea profesională a personalului, elaborate în urma identificării necesităților de instruire, parvenite de la conducătorii subdiviziunilor structurale

și conducerea autorității publice, sunt examinate de subdiviziunea resurse umane din cadrul autorității publice, confruntate cu: lista subiectelor prioritare pentru instruirea întocmită și propusă anual de Cancelaria de Stat, ofertele prestatorilor serviciilor de instruire, fondurile disponibile. Ulterior, după efectuarea tuturor analizelor și previziunilor de rigoare, subdiviziunea resurse umane elaborează și prezintă spre aprobare conducerei autorității publice:

- propuneri privind diferite forme de instruire internă cu finanțarea de la bugetul autorității publice și din alte resurse financiare permise de legislație;
- propuneri privind diferite forme de instruire externă a personalului cu finanțare de la bugetul de stat, din mijloace speciale, din mijloace financiare alocate de partenerii de dezvoltare și de alți finanțatori.

După acceptarea de către conducerea autorității publice a propunerilor prezentate, subdiviziunea resurse umane, elaborează planul anual integrat al perfecționării profesionale a funcționarilor din cadrul autorității care conține două compartimente distincte, după cum am menționat anterior: instruirea internă și instruirea externă. În ambele compartimente sunt incluse un șir de elemente distincte, precum: denumirea activităților de dezvoltare profesională, formele de instruire, durata, termenele de realizare, categoriile de participanți, responsabilități, costurile estimative, sursele de finanțare, posibili prestatori de servicii etc.

Următoarea etapă în procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici este *organizarea și realizarea activităților de dezvoltare profesională* care se desfășoară conform Planului. Planul integrat de instruire se aduce la cunoștința personalului autorității și, în baza acestuia, se elaborează planurile de instruire ale subdiviziunilor structurale. Fiecare funcționar elaborează planul individual de instruire care include participarea la activitățile de instruire externă, internă și activitățile de autoinstruire, cu indicarea nemijlocită a perioadei posibile de desfășurare.

Astfel, constatăm, că activitățile de instruire profesională se organizează și se desfășoară potrivit unui plan elaborat anterior. Personalul din cadrul autorității publice este responsabil de organizarea și realizarea activităților de instruire, elaborează curricula, pentru realizarea căreia poate aplica diferite forme și metode de instruire. Cu referire la activitățile de instruire internă vom menționa că acestea pot fi desfășurate atât în incinta autorității publice, cât și în afara acesteia, atât de colaboratorii autorității publice, cât și de către diferiți prestatori de servicii de instruire.

Un element important din cadrul etapei de organizare și desfășurare a procesului de perfecționare profesională a funcționarilor publici o reprezintă achiziționarea serviciilor de instruire. În acest sens, autoritățile și instituțiile publice anunță procedura de achiziționare și asigură prestatorii serviciilor de instruire cu informațiile specifice necesare pentru elaborarea ofertei, inclusiv, domeniul în care se organizează activitățile de dezvoltare profesională, tipul de instruire.

Atunci, când prestatorul de servicii de instruire este identificat, acesta este obligat să adapteze programul de instruire, elaborat inițial, la necesitățile specifice ale beneficiarului, îl prezintă acestuia spre aprobare și îl realizează în strictă conformitate cu contractul încheiat. Prestatorii serviciilor de instruire cu statut de persoană juridică eliberează participanților certificate de participare și absolvire.

Ultima etapă a procesului de perfecționare profesională a funcționarilor publici o reprezintă evaluarea activităților și rezultatelor instruirii.

În literatura de specialitate se menționează faptul că implementarea instruirii și dezvoltării profesionale are două aspecte: primul constă în evaluarea cursurilor de perfecționare propriu-zise (aceasta se face prin testarea participanților la cursuri, fie prin expunerea verbală a opiniilor participanților referitor la organizarea și conținutul cursurilor de perfecționare); cel

de-al doilea aspect ține de aprecierile date de cei instruiți, aprecieri care permit de a stabili gradul de îndeplinire a obiectivelor trasate înaintate de începerea cursurilor [8, p. 30].

Însă cel mai important mod de evaluare a rezultatelor obținute este evaluarea aplicării cunoștințelor în activitatea practică de către participanții la cursuri. Aceasta ține de sarcina autorităților care deleagă la studii funcționarii publici, a căror datorie rezidă în aprecierile de rigoare fie prin testări, fie printr-o analiză minuțioasă a schimbărilor din activitatea funcționarilor, care rezultă din instruire. Schimbările pozitive urmează a fi luate în considerație la atestarea ulterioară, conferirea gradelor de calificare, promovarea în funcție (deși s-a constatat că o evaluare profundă a activităților s-a dovedit a fi foarte dificilă) [9, p. 90].

Astfel, în contextul celor analizate, menționăm că evaluarea activităților de dezvoltare profesională se efectuează, după caz, de către: beneficiarii programelor de instruire (funcționari, participanți la programele de instruire); conducătorii direcți ai funcționarilor care au participat la programele de instruire; colaboratorii subdiviziunii resurse umane în procesul de monitorizare a dezvoltării profesionale; conducerea autorității publice; Cancelaria de Stat, care este responsabilă de managementul funcției publice și al funcționarilor publici; prestatorii serviciilor de instruire.

Totodată, alături de persoanele implicate în cadrul procesului de evaluare, stabilim că evaluarea activităților de dezvoltare profesională se realizează prin diferite metode și instrumente, printre care: rapoarte, chestionare, testări, interviuri, iar procedura de evaluare se aplică, după caz: înainte de a realiza activitățile de instruire, pe parcursul activităților de instruire, la sfârșitul activităților de instruire, după anumite perioade de timp. Vom evidenția că o practică comună a devenit utilizarea chestionarelor, ca metodă de evaluare, care sunt prezentate participanților imediat după terminarea instruirii. Rezultatul acestora reflectă impresiile imediate după terminarea procesului de instruire.

Astfel, observăm faptul că evaluarea activităților de instruire constituie un element important în procesul de dezvoltare profesională. Ea permite identificarea nivelului cunoștințelor acumulate de către participanții la cursuri și facilitează procesul de elaborare a programelor ulterioare.

În concluzie, reiterăm că succesul programelor de dezvoltare depinde de selecția persoanelor care participă la aceste programe, de modul în care au fost identificate nevoile autorității publice și personalului său și au fost stabilite obiectivele specifice ale fiecărei acțiuni în parte, precum și de calitatea materialelor folosite și metodele alese pentru instruire. Indiferent de metodele de evaluare utilizate, concluziile trebuie să conducă spre necesitatea perfecționării permanente a activităților de pregătire profesională în care să primeze necesitățile reale de dezvoltare profesională a fiecărui funcționar public în parte și nu costurile, programul de lucru încărcat sau alte impedimente.

Totodată, pentru ca investiția în dezvoltarea funcționarilor publici să ofere rezultatele așteptate, nevoile de învățare ar trebui apreciate având în vedere evaluarea particularităților studiilor funcționarilor publici, a experienței anterioare de muncă, a vârstei, precum și rezultatele evaluării performanțelor profesionale și cerințele de competență. Cu toate acestea, pentru ca un funcționar public să-și poată îndeplini, în mod deliberat, capacitatea de a participa la procesul de luare a deciziilor în organizație și, prin urmare, să fie conștient de importanța muncii sale și să devină motivat să-și dezvolte și să-și îmbunătățească cunoștințele abilitățile și competențele este important să îi oferim ocazia de a-și exprima gândurile și opiniile cu privire la aspectele profesionale, la necesitățile de instruire și la problemele de organizare a muncii.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova 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 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr. 185-199, art. 21.
2. Orlov M. *Administrația publică*. În: Raport de Stare a Țării Republica Moldova, 2007. Chișinău: „Bons Offices” SRL, 2008. 274 p. ISBN 978-9975-80-094-5.
3. Sîmboteanu A. *Reforma administrației publice în Republica Moldova*. Chișinău: Ed. Museum, 2001, 174 p. ISBN: 978-9975-906-46-3.
4. Doicov E., Gheorghița T. *Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă*: Ghid metodic / Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Direcția politica de cadre. Chișinău: Ed. „Bons Offices” SRL, 2011, 90 p. ISBN 978-9975-80-477-6.
5. Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici (aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009).
6. Cojocaru S. și alții. *Managementul resurselor umane în administrația publică*. Chișinău: AAP, 2011, 184 p. ISBN 978 – 9975 – 4241- 1-0.
7. Bercu A. *Pregătirea profesională și cariera personalului din administrația publică*. București: Ed. Universitară, 2009, 329 p. ISBN: 978-9737-4952-1-1.
8. Levința-Perciun E. și alții, *Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public: Ghid metodic*, Chișinău: Ed. „Art Grup Brivet” S.R.L., 2010, 58 p. ISBN 978-9975-4172-0-4.
9. Platon M. *Administrația publică*. Chișinău: Ed. Universul, 2007, 926 p. ISBN: 978-9975-47-006-3.

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI ANGAJAT ÎN SISTEMUL SOCIAL

Natalia LUȚA,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The level of professional competence of the social system staff determines the quality of the services supplied, so vocational training is necessary and significant. Professional development consists in learning and acquiring and acquiring of theoretical knowledge, practical skills and their application in the developed activity. The purpose of the vocational training process is to provide basic skills, attitudes and knowledge those working in the field at all levels, in a direct or indirect relationship with beneficiaries in difficulty and families affected by social problems. Vocational training ensures the improvement the quality and efficiency of social services by connecting them to standards of quality, satisfied the needs and requirements of the social system, develop and improve the social protection system in the country.

Keywords: social services, social system stuff, social professional skills, beneficiaries.

„Ce ascult, uit, ce văd, îmi amintesc, ce practic, știu să fac.” – Confucius

Procesele de transformare a societății înregistrate în ultimii ani și societatea, bazată pe cunoaștere și dezvoltare, reprezintă provocări pentru sistemul de formare profesională. Asigurarea accesului la instruire, în scopul dobândirii unui nivel ridicat de calificare, relevanța și calitatea pregătirii personalului din domeniul social devine semnificativă. Gradul de competență profesională al angajaților din sistemul social condiționează direct calitatea serviciilor prestate.

Formarea profesională conține două componente majore: conștientizarea și acumularea cunoștințelor teoretice pe care se bazează acțiunea profesională și dezvoltarea abilităților de practicare a profesiei respective și de aplicare a cunoștințelor dobândite. Formarea deprinderilor prin care cineva se poate face util pentru bunăstarea altora (persoane aflate în dificultate, adulți, copii, vârstnici, persoane cu dizabilități sau cu dificultăți de adaptare), poate avea loc prin practica profesională în servicii sociale din instituții de stat, unde angajații acordă asistență în conformitate cu standardele profesiei de asistență socială.

Factorii ce condiționează necesitatea formării profesionale pentru angajații din domeniul social sunt: dezvoltarea și îmbunătățirea sistemului de protecție socială în țară; schimbarea continuă a caracterului problemelor sociale care necesită crearea serviciilor noi; reorganizarea serviciilor existente; creșterea exigențelor vis-à-vis de nivelul de competență profesională a specialiștilor care activează în domeniu; evoluția continuă a științei și tehnologiilor; adaptarea și implementarea experiențelor internaționale de asistență socială [3].

Elementele primordiale ale dezvoltării profesionale în domeniul social sunt: caracterul sistematic și continuu al procesului de formare profesională; adaptarea conținuturilor pentru formare la necesitățile grupurilor de populație și la cerințele sistemului social aflat în continuă schimbare și dezvoltare, precum și la standardele de calitate de nivel european; orientarea practică a procesului de formare continuă; mobilizarea și valorificarea tuturor mijloacelor de informare disponibile în limitele instituționale și noninstituționale.

Formarea continuă a personalului asigură procesul de dezvoltare a calității serviciilor prestate prin adaptarea lor la standardele de calitate, accesul la informații profesionale și formarea abilităților practice de lucru [3].

Un bun profesionist permanent își va dezvolta cunoștințele teoretice și practice. Astfel, va accesa informații privind cele mai valide concepții teoretice din domeniul său și va participa la cercetări în aria sa de activitate. Totodată, va derula noi activități, își va asuma noi responsabilități și va experimenta metode și strategii noi de lucru, cu scopul de a face lucrurile mai bine și mai eficient.

În acest context, a apărut necesitatea de a fi publicat un articol despre dezvoltarea profesională a personalului angajat în sistemul social.

Definitivarea unei asemenea lucrări este în acord cu necesitatea îmbunătățirii permanente a calității procesului de instruire a personalului care activează în domeniul social.

Rațiunea acestui articol este de a oferi o perspectivă în ansamblu asupra sistemului de formare profesională în domeniul social, bazat pe prezentări cu caracter teoretic, relaționate în același timp cu practica de zi cu zi.

Formarea continuă a adulților urmărește finalități educaționale sub formă de competențe-cheie incluse în cadrul de referință din Recomandarea Parlamentului European și a Consiliului din 18 decembrie 2006 privind competențele-cheie pentru învățarea pe tot parcursul vieții și stipulate în art. 11 alin. (2) din *Codul educației al Republicii Moldova*. Succesul pe piața muncii este determinat de diferite dimensiuni ale setului de competențe al unei persoane, combinând competențele cognitive, socioemoționale cu competențele specifice activității/postului [4].

În conformitate cu cadrul legal din Republica Moldova, dezvoltarea profesională continuă, corespunde deplin sistemului existent de formare profesională la unitățile din țară, reieșind din următoarele considerente:

Potrivit art. 35 alin.(3) din *Constituția Republicii Moldova* este prevăzut expres, că statul facilitează formarea profesională continuă [1].

În conformitate cu art. 1, alin. 5 și art. 3, alin. 2 din *Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.142* privind orientarea profesională și pregătirea profesională în domeniul valorificării resurselor umane, politica și programele de pregătire profesională stimulează și permit tuturor persoanelor să-și dezvolte și să-și aplice capacitățile de muncă în interesele proprii și în conformitate cu aspirațiile sale, luând în considerare necesitățile societății, iar orientarea profesională încadrează pregătirea profesională și perspectivele avansării în serviciu, precum și alte aspecte ale vieții active în diferite domenii ale activității sociale și culturale, la toate nivelurile de responsabilitate [2].

Reieșind din conținutul *Concepției privind orientarea, pregătirea și instruirea profesională a resurselor umane* (cap. III), aprobată prin *Hotărârea Parlamentului nr. 253-XV din 19 iunie 2003*, pregătirea și instruirea profesională continuă pe tot parcursul vieții active constituie un sistem organizat de servicii complexe de calificare, recalificare și perfecționare profesională, orientate spre asigurarea corespunderii competențelor profesionale și sociale ale lucrătorilor cu cerințele pieței muncii în toate domeniile de activitate, la toate nivelurile de calificare și responsabilitate [5].

Conform p. 4 din *Regulamentul cu privire la formarea continuă a adulților, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.193 din 24.03.2017*, formarea continuă a adulților, în contextul învățării pe tot parcursul vieții, constituie totalitatea proceselor în dezvoltare ale învățării formale, nonformale și informale cu ajutorul cărora adulții își dezvoltă capacitățile, își îmbogățesc cunoștințele și își perfecționează calificarea profesională și tehnică sau le aplică în alt mod pentru utilitate personală și socială. Accesul la formarea profesională a adulților este garantat

prin drepturi egale, fără discriminări pe criterii de vârstă, sex, rasă, origine etnică, apartenență politică sau religioasă.

Scopul procesului de formare profesională în sistemul social constă în furnizarea deprinderilor, atitudinilor și cunoștințelor de bază persoanelor care activează în domeniu la toate nivelurile, în relație directă sau indirectă cu beneficiarii și familiile afectate de probleme sociale.

Pe parcursul procesului de formare profesională, personalul care activează în domeniu va fi capabil să identifice structura sistemului de servicii sociale și propria localizare în cadrul acestei structuri, principalele roluri ale angajaților și referenților sociali din toate serviciile, să-și dezvolte deprinderi de relaționare, de comunicare verbală și nonverbală în relația cu beneficiarii și familiile acestora și să implementeze principalele metode și tehnici utilizate în practica de asistență socială și modul în care acestea se pot aplica în lucru cu beneficiarii și familiile aflate în dificultate [3].

Procesul de formare profesională își propune următoarele **obiective**:

- pregătirea profesionistă a personalului angajat în sistemul social capabil să presteze servicii calitative beneficiarilor;
- crearea unor condiții favorabile pentru dezvoltarea și realizarea maximă a potențialului intelectual și creativ al personalității fiecărui angajat în sistem;
- însușirea unor cunoștințe avansate, metode și procedee moderne pentru realizarea sarcinilor de serviciu;
- crearea posibilităților de certificare a competențelor profesionale, funcționale, sociale dobândite în manieră formală, nonformală și/sau informală.

Funcțiile procesului de formare profesională sunt următoarele:

- favorizează dezvoltarea personalității;
- crește competența profesională;
- orientează personalul către un nou mod de a rezolva probleme importante;
- asigură dobândirea competențelor și aptitudinilor necesare pentru exercitarea drepturilor și responsabilităților sociale ale fiecărui cetățean;
- educă, cultivă aptitudinile și interesele individuale ale angajatului din domeniul pentru îndeplinirea unui rol social activ [4].

Activitățile de dezvoltare profesională se realizează prin diferite metode andragogice de instruire: prelegeri, instruirii, seminare, conferințe, training-uri, workshop-uri, ateliere, mese rotunde, cursuri la distanță, stagii de practică, specializare, învățare la locul de muncă și alte metode eficiente. La selectarea metodelor de instruire trebuie să fie luate în considerare subiectul/ tematica și obiectivele activității de instruire, rezultatul și specificul procesului de instruire.

Beneficiarii de formare profesională sunt angajați din sistemul social [10], participanți la activități de dezvoltare profesională, care sunt clasificați în următoarele grupe:

I. Grupul funcțiilor cu competențe directe în asistență socială: împărțit în 2 subgrupuri - funcții ce necesită **competențe înalte în asistența socială** și funcții ce necesită **competențe medii în asistența socială**.

Personalul cu „**competențe directe în asistența socială**”, cu **competențe înalte în AS**: Funcționari publici din sistemul social; asistenți sociali; asistenți parentali profesioniști; părinți educatori; pedagogi sociali și pedagogi organizatori;

Personalul cu „**competențe directe în asistența socială**”, cu **competențe medii în AS**: Lucrători sociali; Pedagogi sociali; Asistenți personali.

II. Grupul funcțiilor cu competențe manageriale în asistență socială: Șefi și șefi adjuncți din sistemul social; Manageri ai tuturor serviciilor sociale; Coordonatori / Manageri de programe în cadrul ONG.

III. Grupul funcțiilor cu competențe directe de altă natură, decât a asistenței sociale: psihologi; psihopedagogi; logopezi; educatori; juriști; kineoterapeuți; medici; asistenți medicali [3].

Necesitățile de instruire ale angajaților cu competențe în asistența socială sunt: sistemul de protecție socială din Republica Moldova; noile modificări în legislație și aplicarea practică a acestora; metodologia de acordare a ajutorului social și a prestațiilor sociale; sistemul de supervizare în asistența socială; managementul de caz; lucrul cu copiii în situație de risc și cu persoanele cu dizabilități consilierea familiei, etc. Suplimentar tematici de instruire pentru personalul cu competențe manageriale ar fi: managementul organizațional; managementul Resurselor Umane; managementul serviciilor sociale; scrierea proiectelor și atragerea fondurilor; practici internaționale în protecția socială etc.

Formarea profesională are la bază totalitatea **programelor de instruire** care reprezintă descrierea complexă a unei formări complete [9].

Formarea profesională se realizează în baza programelor speciale, elaborate și aplicate de instituții cu activitate în domeniu, utilizându-se metode interactive: formare prin corespondență, formare la distanță, conferințe video, instruire asistată de calculator și altele [4].

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
2. Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.142 privind orientarea profesională și pregătirea profesională în domeniul valorificării resurselor umane.
3. Ghidul de implementare a mecanismului de supervizare în asistența socială aprobat prin Ordinul Ministrului Protecției Sociale, Familiei și Copilului nr. 015 din 10 noiembrie 2009.
4. Hotărârea Guvernului nr. 193 din 24.03.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la formarea continuă a adulților.
5. Hotărârea Parlamentului nr. 253-XV din 19 iunie 2003 pentru aprobarea Concepției privind orientarea, pregătirea și instruirea profesională a resurselor umane.
6. Legea nr. 153 din 17.07.2014, Codul Educației al Republicii Moldova.
7. Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale.
8. Legea nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.
9. Mecanismul de supervizare profesională în asistența socială, aprobat prin Ordinul Ministrului Protecției Sociale, Familiei și Copilului nr. 99 din 31 decembrie 2008.
10. Nomenclatorul serviciilor sociale, aprobat prin Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 353 din 15 decembrie 2011.

SPECIFICUL DEZVOLTĂRII PROFESIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN CONTEXTUL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Elena TATAROV,
metodistă, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article the author analyzes the specifics of professional development of civil servants in the process of public administration reform. The author noted the considerable role of professional development in creating a modern professional public administration that is geared to providing quality public services in line with the needs and expectations of citizens and social and economic entities.

Keywords: public administration reform, change, public servants training, professional skills, qualitative public services.

Societatea în care trăim se află într-un continuu proces de modernizare și democratizare în care schimbările se succed cu o mare rapiditate. Acest proces depinde, în mare parte, de competențele oamenilor, de dezvoltarea lor profesională.

Adevăratul capital al unei instituții publice îl constituie un personal profesionist. Evoluția și diversitatea problemelor cu care se confruntă personalul din administrația publică, precum și necesitatea de armonizare a experiențelor și practicilor de dezvoltare profesională, care continuă la etapa actuală, impun necesitatea completării și actualizării periodice a cunoștințelor și abilităților din domeniul administrației publice.

Serviciul public din Republica Moldova, trecând prin procesul de reformă a administrației publice, trebuie să se adapteze la un șir de schimbări care se produc într-un timp foarte scurt. Personalul din autoritățile administrației publice centrale și locale se confruntă cu schimbări ale cadrului normativ, cu noi cerințe ale sectorului privat și ale societății civile, cu cerințe față de modernizarea serviciilor publice. Pentru a răspunde la aceste cerințe, personalul din autoritățile publice trebuie să fie calificat și să-și dezvolte permanent potențialul. Într-un mediu schimbător, în care activează autoritățile publice, un sistem eficient de dezvoltare profesională continuă este absolut necesar pentru obținerea și menținerea unui nivel scontat de performanță. Din aceste considerente, atât pentru beneficiul organizației, cât și pentru propriul beneficiu al colaboratorilor, conducerea acesteia trebuie să lucreze permanent și în orice mod posibil la sporirea potențialului personalului angajat [4].

Obiectivul general al reformei administrației publice este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice. Un sistem nu poate deveni funcțional și eficient în același timp și nu-și poate realiza misiunea pentru care a fost creat doar pe baza unui pachet de legi, a unor reguli, norme și regulamente. Profesionalismul, integritatea, onestitatea și corectitudinea resurselor umane în dezideratul de a servi cât mai bine interesului public, asigură dimensiunea umană a administrației publice. În realizarea acestui obiectiv, un rol important îi revine dezvoltării profesionale a funcționarilor publici [1].

Funcționarul public are dreptul și obligația de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională. Fiecare autoritate publică trebuie să asigure organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public, care să includă aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților, precum și modelarea atitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor funcției. În procesul de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public, autoritățile publice sunt obligate să asigure posibilități egale fiecărui funcționar public la instruire atât în țară, cât și peste hotare, precum și diverse forme de dezvoltare profesională continuă. În bugetul anual propriu al autorității trebuie să fie prevăzute mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, în mărime de, cel puțin, 2% din fondul de salarizare [3].

În urma analizei sistemului actual de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice, au fost identificate mai multe probleme. Procesul actual de dezvoltare profesională are o perspectivă anuală, iar acest fapt nu permite identificarea provocărilor pe termen lung din serviciul public și, respectiv, ajustarea programelor de instruire. Elaborarea unei abordări pentru eficientizarea sistemului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici impune delimitarea clară a rolurilor și responsabilităților fiecărui factor implicat. Responsabilitățile ar trebui să fie divizate între Cancelaria de Stat, autoritățile publice beneficiare de instruire și prestatorii serviciilor de instruire, inclusiv Academia de Administrare Publică. Divizarea funcțiilor ar trebui să cuprindă componente importante ale unei funcționări eficiente a sistemului de instruire (dezvoltarea cadrului normativ, consolidarea capacităților, analiza necesităților de instruire, monitorizare și evaluare, etc.).

Rețeaua prestatorilor de servicii de instruire este slab dezvoltată. Academia de Administrare Publică este principalul prestator de servicii de instruire pentru funcționarii publici, în baza comenzii de stat. Pe piață există și alți prestatori de servicii de instruire, precum ar fi universitățile și alte instituții din afara sectorului public. Aceste instituții dispun de experiență în asigurarea serviciilor moderne de instruire, dar majoritatea nu au capacități suficiente de elaborare a programelor de instruire care ar corespunde cerințelor serviciului public [2].

Toate aceste premise au condus la elaborarea „Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020”, având drept scop consolidarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici pentru prestarea unor servicii publice calitative cetățenilor și societății, precum și pentru realizarea obiectivelor și priorităților Guvernului. Obiectivele specifice ale acestui program sunt următoarele:

- a) stabilirea direcțiilor și a grupurilor prioritare de funcționari publici pentru instruire;
- b) stabilirea unui sistem de instituții implicate în asigurarea instruirii funcționarilor publici (dezvoltarea rețelei prestatorilor de servicii de instruire pentru funcționarii publici);
- c) asigurarea calității instruirilor pentru funcționarii publici;
- d) asigurarea utilizării raționale a resurselor financiare alocate pentru instruirea funcționarilor publici [2].

În contextul reformei administrației publice, direcțiile prioritare de instruire a funcționarilor publici pentru anii următori sunt:

- consolidarea abilităților de conducere ale funcționarilor publici (leadership, comunicare, managementul schimbării/resurselor umane/ conflictelor/ proiectelor etc.);
- dezvoltarea competențelor, abilităților și atitudinilor profesionale necesare pentru exercitarea funcției publice (integrarea în funcția publică);
- dezvoltarea competențelor, abilităților și atitudinilor profesionale necesare pentru prestarea serviciilor publice;
- îmbunătățirea cunoștințelor în ceea ce privește etica profesională și acțiunile de preve-

nire a corupției în rândul funcționarilor publici;

- sporirea abilităților de planificare strategică și de elaborare a politicilor publice, precum și îmbunătățirea nivelului de cunoaștere a limbilor străine (de circulație europeană – engleza, franceza etc.).

Calitatea și eficiența instruirilor va fi îmbunătățită prin realizarea mai multor acțiuni. Una dintre ele ar fi descrierea modului de organizare, inclusiv definirea clară a rolurilor și funcțiilor factorilor implicați în instruirea funcționarilor publici prin ajustarea cadrului normativ în domeniu. Consolidarea capacităților administrative ale funcționarilor publici care sunt responsabili de coordonarea și implementarea programelor de instruire, de realizare a procedurilor de achiziții publice pentru procurarea serviciilor de instruire și de coordonare a instruirilor în autoritățile publice.

Crearea și implementarea sistemului de calitate privind instruirea funcționarilor publici este foarte importantă și trebuie să includă cerințele pentru prestatorii de servicii de instruire, pentru programele de instruire, precum și descrierea procedurilor aferente procesului de instruire.

Este necesară consolidarea eforturilor pentru sporirea concurenței în domeniul programelor și cursurilor de instruire, finanțate din bugetul de stat (comanda de stat). Prin asigurarea unei concurențe loiale pentru elaborarea și desfășurarea programelor de instruire, finanțate din bugetul de stat și prin conlucrarea strânsă cu toți potențialii prestatori de servicii de instruire, va fi sporită capacitatea pieței de educație și instruire în ceea ce privește elaborarea și realizarea unor produse de instruire competitive și avantajoase din punctul de vedere al raportului preț-calitate.

Procesul de instruire trebuie monitorizat prin utilizarea tehnologiilor informaționale (Sistemul informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”) și informarea periodică referitor la numărul și tipul programelor de instruire, numărul funcționarilor publici care au beneficiat de instruire și opinia acestora, resursele financiare alocate etc.

Monitorizarea situației în domeniul funcției publice pe parcursul perioadei anilor 2011-2016, realizată de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, a fost reprezentată în Raportul cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2016 [5]. Aspectele dezvoltării profesionale a funcționarilor publici în această perioadă au fost reflectate prin indicatorii gradului de instruire a funcționarilor publici, ponderea funcționarilor publici instruiți minimum 40 și minimum 80 de ore. Totodată, prin prisma analizei anvergurii proceselor de dezvoltare profesională, autorul consideră relevant să supună analizei, alături de ponderea funcționarilor instruiți, și rata de fluctuație a acestora (vezi tab.1) .

Tabelul 1. Unele aspecte ale evoluției funcției publice și a funcționarilor publici în anii 2011-2016.

Indicatori	U/M	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Situația
Rata de fluctuație a funcționarilor publici	%	10.0	10.7	10.3	11.2	14.0	14.6	Nesatisfăcătoare, se înrăutățește
Gradul de instruire a funcționarilor publici	%	59.2	69.5	73.7	54.5	64.6	75.9	Satisfăcătoare, se îmbunătățește

Ponderea funcționarilor publici instruiți minim 40 ore/ an	%	57.2	51.4	49.5	31.2	30.0	25.9	Satisfăcătoare, se înrăutățește
Ponderea funcționarilor publici debutanți instruiți minim 80 ore/ an	%	32.8	53.0	50.4	34.6	21.6	38.6	Nesatisfăcătoare, rămâne aceeași

Sursa: <http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport-l158-2016.pdf>

Numărul total de funcționari publici în Republica Moldova, conform Raportului cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2016, a fost de 16450 de funcționari, iar numărul funcționarilor incluși anual în Hotărârile Guvernului cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, în mediu pentru perioada 2011- 2016 este de 1146 persoane (tab.2).

Tabelul 2. Numărul funcționarilor publici incluși în Hotărârile Guvernului cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, 2011-2016.

Anul	Numărul funcționarilor publici, inclus în Hotărârea Guvernului privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici	Numărul Hotărârii Guvernului
2011	1015	1114 din 06.12.2010
2012	1035	1021 din 29.12.2011
2013	1305	970 din 21.12.2012
2014	1290	1063 din 26.12.2013
2015	1090	1000 din 10.12.2014
2016	1140	850 din 09.12.2015
Total	6875	
Media	1146	

Sursa: elaborat de autor

Reieșind din aceste date, putem observa că numărul de funcționari publici incluși în comanda de stat pentru participare la cursurile de dezvoltare profesională este unul insuficient față de numărul total de funcționari și rata de fluctuație a acestora.

Totodată, monitorizarea procesului de instruire denotă că în anul 2016 a crescut numărul funcționarilor publici care au beneficiat de activități de instruire față de anul 2015, însă doar 25,9 % din numărul funcționarilor publici se conformează la cerințele stabilite prin Legea cu

privire la funcția publică și statutul funcționarului public, fiind instruiți sumar 40 ore sau mai mult pe parcursul anului 2015 (în APC – 33,8% și în APL – 12,7%).

În cadrul comenzii de stat, în anul 2016 au fost realizate 42 cursuri și instruiți 1144 funcționari (889 persoane din APC – cu 19 mai mult decât a fost planificat și 285 persoane din APL – cu 15 mai puțin decât a fost planificat). Totodată, au fost realizate și activități de instruire la solicitarea autorităților publice în cadrul cărora au fost instruite 746 de persoane. Autoritățile publice locale au beneficiat de activități de dezvoltare profesională, desfășurate în colaborare cu partenerii de dezvoltare și alte organizații (Agenția pentru Cooperare Internațională a Germaniei / GIZ și Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare / PNUD). Direcția reforma administrației publice centrale a organizat și a desfășurat 16 evenimente de dezvoltare profesională pentru 638 funcționari publici. În scopul profesionalizării funcționarilor publici și studierii experienței altor țări, Cancelaria de Stat, cu suportul partenerilor de dezvoltare, a realizat mai multe evenimente și instruiți peste hotare, la care au participat 133 persoane.

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici este considerată eficientă dacă susține implementarea reformei administrative și modernizarea administrației publice, contribuind la dezvoltarea cooperării internaționale și la procesul de integrare europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 - 2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016, art. nr. 1033.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11.08.2016 cu privire la aprobarea programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016 – 2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-276 din 19.08.2016 art. nr. 1053.

3. Legea nr. 158-XVI din 04.07.08 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, cu modificările și completările ulterioare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008, art. nr. 840.

4. Ghid metodic „Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică”, Chișinău: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 2011.

5. Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2016. Chișinău: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 2017, În: <http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport-l158-2016.pdf> (accesat la 28.02.2018)

ACTUALITATEA STUDIERII CONCEPTELOR ȘI PRINCIPIILOR MANAGEMENTULUI SCHIMBĂRII DE CĂTRE FUNCȚIONARII PUBLICI

Aliona GÎȚU,
metodistă, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the process of the transformations taking place in contemporary society, a special role lies with the management of change. Organizations are increasingly confronted with ever deeper, sometimes radical and accelerated changes. The economic climate, technology innovation and the importance of quality are important factors that organizations need to consider in order to survive. And the rule of the current game is one: the change. Being a factor determining the success of the organization's activity, change is an essential element, indispensable for social progress.

Keywords: change, management of change, risk, resistance, organizational change, public servant, professional development.

*„Dacă nu ne schimbăm, nu creștem. Dacă nu creștem, nu trăim cu adevărat”
Gail Sheehy*

Punctul de pornire în abordarea managementului schimbării îl constituie **schimbarea**. Schimbarea este unul dintre cuvintele pe care le pronunțăm cu toții zilnic. Schimbarea reprezintă acțiunea de a înlocui un lucru cu altul sau pe cineva cu altcineva, a da unui lucru o altă formă, un alt aspect, a modifica, a transforma, a adapta [1].

La momentul actual, necesitatea de schimbare și inovare persistă atât la nivel global, cât și la nivel național, la nivelul organizațiilor și instituțiilor de orice natură. Necesitatea unei schimbări apare atunci când există o diferență perceptibilă dintre *ce este* - starea de lucruri reală curentă a organizației - și *ce trebuie să fie* - starea de lucruri viitoare dorită. Principalele surse ale schimbării, deci factori care justifică necesitatea acesteia, în opinia lui John Naisbitt sunt:

- evoluția în domeniul tehnologiilor;
- explozia cunoștințelor;
- învechirea rapidă a produselor;
- condițiile de muncă;
- schimbările privind natura forței de muncă [2].

Reușita schimbării este condiționată de o multitudine de factori, a căror problematică, intensitatea și impactul depind de modul în care managerii organizațiilor cunosc modalități de soluționare așa numitei „probleme” *ce este și ce trebuie să fie*.

Cunoașterea procesului schimbării, cu scopul stăpânirii, pe cât posibil, a acestuia, reprezintă o caracteristică a unui management performant, efektiv, care poate să asigure organizației competitivitate.

Esența managementului schimbării constă în ansamblul conceptelor și metodelor noi, cu aplicabilitatea directă sau indirectă asupra organizațiilor și oamenilor, pentru a rezista și a

progresă în mediul foarte mobil care este în permanentă schimbare.

Managementul schimbării presupune analiza situațiilor de schimbare și, de fapt, este primul pas ce trebuie efectuat atunci când ne confruntăm cu necesitatea schimbării:

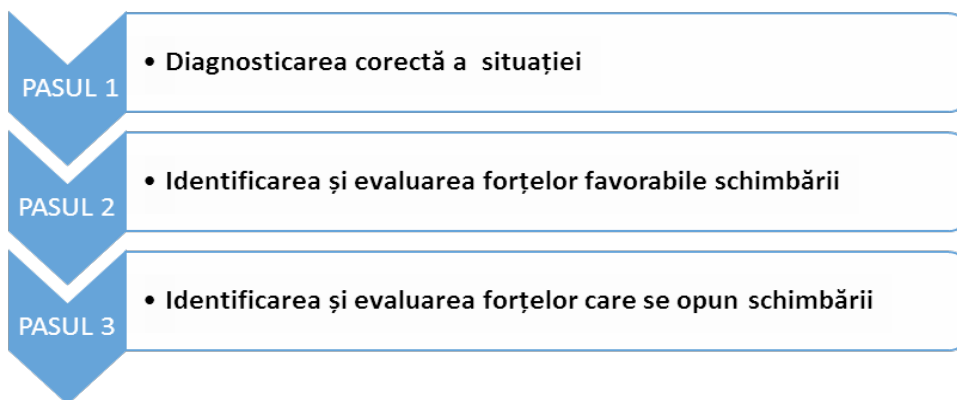


Figura 1. Pașii procesului de pregătire a schimbării.

Sursa: adaptat după [3]

Fiecare schimbare ce necesită aplicare în practică trebuie studiată, analizată amănunțit, astfel strategia care va fi selectată, obiectivele prioritare care vor fi stabilite, să fie realiste și eficace, cât mai puțin costisitoare și mai puțin „dureroase”. E necesar ca managerii să prezinte aptitudini speciale legate de capacitatea de a stabili modul în care trebuie întreprinsă schimbarea, de rezolvarea problemelor legate de schimbare și chiar capacitatea de a influența personalul. Calitatea managerilor împuterniciți să exercite managementul schimbării influențează, în mod decisiv, întregul proces al schimbării organizaționale. Managerul trebuie să acorde o atenție sporită echilibrului dintre schimbare și stabilitate, lipsa acestuia poate cauza un eșec [3].

Conform Formulei Schimbării, elaborate de Richard Beckhard și David Gleicher

$$D \cdot V \cdot F > R,$$

pentru succesul schimbărilor planificate e necesară prezența a trei factori:

D - Nesatisfacerea actuală (eng. *Dissatisfaction*);

V- Viziune a viitorului (eng. *Vision*);

F – Primii pași concreți ce pot fi întreprinși pentru realizarea viziunii (eng. *First steps*);

În caz că produsul acestor trei factori este mai mult ca:

R- Rezistența la schimbări (eng. *Resistance*),

atunci schimbările sunt posibile.

Când D, V și F se înmulțesc reciproc, atunci, dacă unul dintre factori este absent sau valoarea sa este foarte mică, există riscul de a nu depăși rezistența la schimbarea ce apare [4].

De aici reiese că cauza ce poate împiedica procesul schimbării nu constă în identificarea nevoii de schimbare și întocmirea planului de acțiuni pentru implementarea schimbării, ci în reducerea rezistenței la schimbare, în identificarea mijloacelor ce pot fi utilizate pentru anulara motivelor care stau la baza respingerii de către angajați a schimbărilor. Renumitul profesor Andrew Leight afirmă că „rezistența la schimbare este orice comportament care încearcă să mențină status - quo în fața presiunilor care încearcă să-l modifice” [5].

Fără a recurge la o investigație detaliată, putem identifica o serie de temeuri pentru aceasta: incertitudine, sentimentul pierderii, amenințarea relațiilor interpersonale, temeri în

privința competenței și a capacității personale de a performa într-un nou mediu, e ca și o stare de „doliu” după cunoștințe dobândite și deprinderi la care e necesar să renunți pentru a face loc celor noi. Evident, dacă subiecților schimbării nu li se explică necesitatea și importanța schimbării aceștia nu o vor accepta cu ușurință. Mai mult decât atât, trebuie comunicate următoarele al aspecte procesului de schimbare:

- *Beneficiul* – schimbarea trebuie să aducă un avantaj clar pentru cei cărora li se cere să se schimbe și trebuie introdusă ca o direcție mai bună de a face lucrurile;

- *Compatibilitatea* – schimbarea trebuie să fie cât mai compatibilă cu valorile și experiențele existente ale persoanelor care sunt afectați de ea;

- *Complexitatea* – schimbarea nu trebuie să fie mai complexă decât este necesar; să permită oamenilor să o înțeleagă, iar efortul necesar să fie minim;

- *Posibilitatea de a face probe* – schimbarea trebuie să fie sub forma unui proces pe care oamenii să-l parcurgă, pas cu pas, având posibilitatea de a face ajustări pe parcursul lui;

- *Abilitățile manageriale ale agentului de schimbare* de a crea și menține un climat, care minimizează comportamentele de rezistență și încurajează participarea, acceptarea și sprijinul, devin esențiale pentru orice efort de schimbare [6].

Un factor important pentru ca schimbarea să devină acceptabilă este lărgirea sferelor de cunoaștere și înțelegere. Acest lucru poate fi realizabil atunci când este implementat un sistem de instruire pentru orice organizație. În sectorul privat, pentru instruirea cadrelor, organizațiile internaționale mari acordă acestui aspect o importanță deosebită. Instruirea în sectorul public ar trebui să fie la fel de importantă ca și instruirea în sectorul privat. În caz contrar, calitatea prestării serviciilor publice adecvate devine neefectivă. Pentru a răspunde la cerințele noi, personalul din autoritățile publice trebuie să fie calificat și să-și dezvolte continuu potențialul. Obiectivul general al *Strategiei de reformă a administrației publice 2016-2020* este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice [7]. În condițiile reformei actuale din administrație, funcționarii trebuie să se adapteze la un șir de schimbări care se produc într-un timp foarte scurt. Dar această schimbare poate fi încununată cu succes doar, în caz, dacă va fi realizată concomitent cu ridicarea nivelului de pregătire profesională a funcționarilor publici. Din aceste considerente, programele eficiente de dezvoltare profesională a resurselor umane din autoritățile publice sunt strict necesare, ca ulterior să contribuie la crearea unui corp de funcționari publici cu capacități înalte.

Obiectivele principale ale programelor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici sunt:

- susținerea implementării reformei de modernizare a administrației publice;
- contribuirea la perceperea de către funcționarii publici a cetățenilor ca clienți, consumatori ai serviciilor administrației publice, la realizarea deschiderii și accesibilității serviciului public;

- ridicarea nivelului de profesionalism în serviciul public, sporirea eficienței administrației publice și reducerea costurilor prin oferirea unor servicii mai bune și mai puțin costisitoare;

- introducerea în activitatea administrației publice a tehnologiilor noi, inclusiv de prestare a serviciilor, de comunicare (e-guvernare, e-administrare);

- contribuirea la ridicarea nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității unui comportament etic, precum și la reducerea corupției;

- contribuirea la dezvoltarea cooperării internaționale și la procesul de integrare europeană.

Deci pentru schimbarea și dezvoltarea durabilă și stabilă organizațiile au nevoie de resurse umane calificate și instruite în domeniul de specializare. Într-un mediu schimbător, în care își desfășoară activitățile autoritățile publice, un sistem eficient de dezvoltare profesională continuă este absolut necesar pentru obținerea și menținerea unui nivel scontat de performanță [8].

În acest context, în Republica Moldova un loc aparte revine Academiei de Administrare Publică. Academia a fost și rămâne a fi principala instituție de învățământ superior la nivel național care prestează servicii de formare și dezvoltare profesională în domeniul administrației publice și managementului public. Academia de Administrare Publică joacă un rol decisiv în îmbunătățirea capacităților și competențelor profesionale ale funcționarilor publici și pregătirea cadrelor calificate pentru domeniul dat. Una dintre direcțiile prioritare de activitate ale Academiei de Administrare Publică, conform prevederilor Statutului său, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 225 din 26 martie 2014, este dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice și alte instituții. Realizarea acestor activități este asigurată de către Departamentul dezvoltare profesională [9].

În pofida faptului că Departamentul dezvoltare profesională dispune de capacități instituționale adecvate pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în vederea consolidării capacităților acestora și formării unor abilități noi, analiza situației curente în aspectul dezvoltării profesionale scoate în evidență un *risc major*, și anume, reticența din partea autorităților publice în ceea ce privește delegarea la cursurile de dezvoltare profesională, motivele fiind lipsa finanțelor pentru acoperirea cheltuielilor de delegare, volum mare de lucru, lipsa personalului etc. Deci putem califica această situație drept rezistență la schimbare.

Depășirea acestei rezistențe ține nemijlocit de capacitățile și voința managerului. Managerii din sectorul public au un rol deosebit de important în inițierea și conducerea proceselor de schimbare organizațională. Ei sunt responsabili pentru crearea unor echipe profesionale competente, eficiente, conștiente și ușor adaptabile la schimbările din interiorul organizației și din afara acesteia. Modelul schimbării organizaționale în sectorul public presupune o participare directă a angajaților în cadrul proceselor decizionale: participare în luarea deciziilor care îi vizează direct, prin informare și consultare. Participarea în procesele de luare a deciziilor nu trebuie restrânsă doar pentru elită sau pentru persoanele cu funcții înalte, ci trebuie larg extinsă în întreaga organizație. Pe măsură ce procesul comunicațional este mai deschis, scade nivelul rezistenței la schimbare, dacă o schimbare nu este bine comunicată, dacă subiecții acesteia nu înțeleg și nu au suficiente informații despre ea, rezistența lor va fi semnificativ sporită [10]. Prin implicarea și participarea activă poate fi depășită rezistența la schimbare și mărit angajamentul față de schimbare. Cheia succesului managementului schimbării este implicarea activă nu numai inițiatorului schimbării agentului schimbării ci și obiectului schimbării. Persoanele influențate de schimbare și evaluarea schimbării reprezintă principalii factori care trebuie luați în calcul dacă se dorește gestionarea eficientă a procesului schimbării. Oamenii au nevoie de timp pentru a se asocia schimbării și a acționa pro activ în favoarea ei. Graba strică treaba și în schimbare.

Organizațiile au nevoie de timp pentru a implementa schimbările. Unele părți ale organizațiilor se vor modifica mai rapid, iar alte structuri vor avea nevoie de timp să se ajusteze. Condițiile esențiale pentru schimbare rămân alegerea strategică corectă, treptată și rațională, precum și *învățarea continuă* în procesul schimbării – lucrurile ce vor permite să ne dezvoltăm și să mergem înainte.

BIBLIOGRAFIE

1. <https://dexonline.ro/definitie/schimbarea>
2. Dalota M. D. Managementul schimbării și inovării. Elemente fundamentale. Ediția a III-a, București: Ed.Universitară, 2012.
3. Prodan-Șestacova L. Managementul schimbării: unele aspecte în sectorul public. Revista „Administrarea Publică”, nr.1/2008, Chișinău: AAP, 2008, pp.158-163.
4. https://en.wikipedia.org/wiki/Formula_for_change
5. Leight. A., Effective Change. Londra: Institute of Personnel Management, 1997.
6. Tripon C. Rezistența la schimbare în instituțiile administrației publice. Revista Transilvania de Științe Administrative, nr.2 (35)2014, pp.141-159.
7. Strategia privind reformă administrației publice pentru anii 2016-2020 , aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016.
8. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă. Ghid metodic. Chișinău: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova 2011.
9. Programul de Dezvoltare Strategică al Academiei de Administrare Publică 2016-2020, Chișinău, 2015.
10. Burduș E., Căprărescu Gh., Androniceanu A., Managementul schimbării organizaționale, București: Ed. Economică, 2008.

NECESITATEA STUDIERII FENOMENULUI MIGRAȚIEI PRIN PRISMA VALORIFICĂRII DIASPOREI

Viorica ȚARĂLUNGĂ,
metodistă, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This scientific approach is dedicated to migration in terms of study and development. Such an approach is very appropriate, especially after the intersection of the 20th and the 21st centuries, when the global migration development system affected the Republic of Moldova. At the same time, it has to be mentioned that until recently, there was a rather unilateral and superficial approach to the phenomenon of migration in the Republic of Moldova. This phenomenon, which was little studied and known, was generally considered to be a negative phenomenon with which it can and must be fought to counteract it. In this article the author suggests another approach to the migration phenomenon - management of migration that create premise for development.

Keywords: migration, development, phenomenon, integration, diaspora.

„Migrația este un proces care trebuie gestionat și nu o problemă care trebuie rezolvată”

Epoca contemporană poate fi numită cu certitudine o epocă a migrației. În ultimii ani **migrația internațională** a înregistrat o amploare fără precedent, astfel, încât, la nivel mondial, ea a atins cifra de peste 232 milioane persoane sau 3% din populația lumii [9, p.12], iar 740 milioane de persoane sunt considerate migranți interni [12]. Fenomenul migrator este caracteristic, practic, oricărui stat.

Ar fi logic să presupunem că o definiție unificată a termenului „migrație” există în dreptul internațional. Cu toate acestea, nici într-un izvor de drept internațional noțiunea de „migrație” nu are o definiție juridică, în special, fiind utilizați termeni apropiați după conținut, precum ar fi: „aflare”, „intrare”, „flux masiv”, „mutare”, „revenire în țară” și altele [10].

Fenomenul migrației sugerează un spectru larg de probleme, unele mai particulare, altele mai generale, dar toate actuale și importante. Este, fără îndoială, o problemă de anvergură, care puțin ne privește la moment, în realitate însă, nicidecum nu ne aflăm în afara riscurilor și provocărilor cu care se confruntă țările UE la capitolul migrației și nu numai acestea.

Se afirmă că un astfel de val al migrației este determinat de:

- decolonizarea și formarea noilor state, promovarea de către state a unor politici noi care încurajau plecarea oamenilor sau îi impuneau să procedeze astfel;
- modernizarea și dezvoltarea tehnologică;
- noile realizări înregistrate în domeniul transportului, migrația devenind mai ușoară, rapidă și mai puțin costisitoare;
- perfecționarea rețelelor de comunicare, în rezultat, fiind posibilă consolidarea relațiilor dintre migranți și familiile lor din țara de origine [8, p.24].

Totuși unul dintre principalele progrese în teoria și practica migrației și dezvoltării, din ultimii ani, a fost trecerea de la o poziție care subliniază impactul negativ al migrației la o viziune care recunoaște efectele potențial pozitive ce le poate avea mobilitatea internațională a specialiștilor calificați asupra dezvoltării țărilor de origine. Acest fapt este rezultatul unei abordări care interpretează astăzi mobilitatea internațională prin prisma legăturii dintre migrație și dezvoltare, subliniind apariția unor noi actori sociali influenți care sunt parte a transformărilor

sociale și politice la nivel mondial. O astfel de viziune consideră migranții, diaspora sau comunitățile transnaționale drept resurse valoroase care circulă între țări și produc efecte pozitive de dezvoltare socioeconomică și transformări democratice sustenabile [9, p.18]. Identificarea unor modalități alternative de abordare a migrației calificate și de recuperare a resurselor umane emigrate, prin valorificarea experienței, cunoștințelor și competențelor acumulate peste hotare în beneficiul țării de origine, crește interesul cercetătorilor și al factorilor de decizie față de rolul și valoarea tinerilor specialiști moldoveni care au absolvit programe de studii universitare și postuniversitare în afara țării.

Astfel, migrația a devenit o trăsătură definitorie a economiei globale moderne, iar principalii factori care stau la baza extinderii acesteia sunt înseși procesele de globalizare, progresul tehnic, noua ordine economică etc. Importanța migrației contemporane este legată nu numai de numărul celor care migrează, ci și de faptul că această migrație a devenit una globală, iar fenomenul migrator îmbracă tot mai diverse forme [7]. Oamenii se deplasează pe perioade variate de timp, dar din ce în ce mai mult, pe perioade scurte, mulți adoptă un *pattern* de migrație *circulatorie*, mulți continuă să păstreze legături puternice cu locul de unde au plecat, sau practică migrația nereglementată.

Femeile sunt din ce în ce mai prezente în migrație (are loc feminizarea migrației), multe familii se adaptează unei vieți transnaționale [6].

Efectele migrației devin din ce în ce mai importante. La nivel global, sumele trimise către țările de origine au ajuns la valori greu de imaginat în trecut. În ultimul deceniu migrator, în special migrația de muncă, a devenit un element definitoriu al dezvoltării economice, precum și al existenței umane și pentru Republica Moldova. Deci migrația poate provoca și efecte negative, precum exodul „de creiere”, declinul și îmbătrânirea populației, compromiterea sistemelor de securitate socială, copii și bătrâni lăsați acasă fără îngrijire, traficul de ființe umane etc. [12].

Migrația este o amenințare pentru Republica Moldova care este în pierdere de capacitate intelectuală. Această constatare au făcut-o oficialii europeni a Delegației Uniunii Europene în Moldova în cadrul ultimului club de presă din acest an. Discuțiile au fost axate pe proiectele Uniunii Europene, destinate pentru a ajuta țara noastră să-și întoarcă cetățenii acasă. În timp ce 40 la sută din potențialul apt de muncă se află peste hotare și contribuie la dezvoltarea altor state, Republica Moldova se confruntă cu problemele economice grave [11].

În același timp, remitențele care vin în țară contribuie, fără îndoială, la dezvoltarea țării, au remarcat oficialii europeni, însă, este nevoie ca acești oameni, care contribuie la diminuarea sărăciei în țara lor de origine, să vrea să revină acasă. În acest sens, a fost abordată și problema liberalizării regimului de vize.

Potrivit datelor statistice, la ora actuală, țările Uniunii Europene găzduiesc circa 20 de milioane de imigranți din diferite țări [1]. Astfel, migrația nu este nici bună nici rea, iar scopul politicilor în domeniul migrației ar trebui să fie creșterea efectelor pozitive și atenuarea celor negative ale migrației. Cu alte cuvinte, una dintre sarcinile actuale ale autorităților publice în domeniul gestionării migrației ar consta în integrarea proceselor migratorii în strategiile de dezvoltare. Cu toate acestea, în pofida importanței sporite acordate relației dintre *migrație* și *dezvoltare*, la moment, politicile naționale de migrație încă nu au reușit să valorifice pe deplin beneficiile acesteia, ele nefiind integrate în toate strategiile de dezvoltare.

Pe parcursul anilor 2015 - 2017, Biroul Migrație și Azil din Republica Moldova a recepționat 21456 cereri, ceea ce este cu 1788 cereri mai mult decât în anii precedenți. În anul 2015, a fost acordat dreptul de ședere provizorie și permanentă pentru 4235 de străini, dintre care 28 de străini au obținut drept de ședere permanentă și 4207 – drept de ședere provizorie. Dintre cei 4207 străini sosiți, 2563 s-au stabilit cu traiul în orașe (61%) și 1644 – în localități rurale

(39%). După motivul imigrării, 1200 persoane (28,5%) au sosit pentru imigrare la muncă, 1442 (34,5%) străini au obținut dreptul de ședere pentru reîntregirea familiei, 817 (19%) – pentru studii, 466 (11%) – pentru alte cazuri, activități religioase, 282 (7%) – motive umanitare și de voluntariat [5]. Republica Moldova dispune de un cadru instituțional dezvoltat în domeniul managementului migrației și formulării politicilor migraționale, constituit din: Biroul Migrație și Azil, Departamentul Poliției de Frontieră, Centrul de Combatare a Traficului de Persoane, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale etc.

Începând cu anii 2000, migrația a luat diferite forme în Republica Moldova:

- migrația din disperare (anii 2000),
- migrația forței de muncă (2005-2009),
- migrația din oportunitate (după 2010).

Numeroasele studii în domeniu demonstrează impactul semnificativ pe care îl are migrația asupra dezvoltării țării de origine, dar în special, dezvoltarea locală [4].

Începând cu 2013, Republica Moldova recunoaște importanța migrației în dezvoltarea economică și socială a țării. La nivel național, au fost întreprinși o serie de pași pentru integrarea Diasporei, migrației și dezvoltării în politicile de dezvoltare ale statului. Totodată, cele mai mari beneficii și efecte negative ale migrației sunt identificate la nivel local. Transferul de capital sau de capacități și economii nu este luat în considerare la planificarea dezvoltării locale. Din această cauză, oportunitatea de a implica și motiva diaspora să contribuie la dezvoltarea localității este puțin utilizată de către administrația publică locală.

Scopul proiectelor lansate de Uniunea Europeană în domeniul migrației este de a promova beneficiile mutuale pe care le poate provoca acest proces pentru țara de destinație a migrantului și țara gazdă, iar asta înseamnă combaterea migrației ilegale și asigurarea corelației pozitive între procesul de migrație și dezvoltare. În același timp, rezultatele proiectului Migrație și Dezvoltare Locală, implementat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și finanțat de Agenția Elvețiană de Dezvoltare, demonstrează că urmarea unei metodologii în integrarea diasporei, migrației și dezvoltării poate aduce beneficii substanțiale financiare și umane și are impact pozitiv asupra dezvoltării locale [2].

Prin urmare, apare necesitatea de diseminare a informației cu privire la beneficiile unei gestionări eficiente a proceselor de migrație și aplicării metodologiei de integrare a contribuției diasporei pentru dezvoltarea comunităților în procesele de planificare la nivel local.

Drept urmare a acestor procese, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 49 din 16.01.2018 cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, în anul 2018 se stabilește organizarea cursurilor de dezvoltare profesională „Diaspora, migrație și dezvoltare” de către Academia de Administrare Publică. Astfel, în primul semestru al anului 2018 Departamentul dezvoltare profesională al Academiei a realizat 2 cursuri de dezvoltare profesională cu durata de 16 ore, unde participanții – funcționari publici/persoane responsabile de domeniul diasporei, migrației și dezvoltării – au identificat tendințele migraționale la nivel național și local, au consolidat cunoștințe în materia reintegrării cetățenilor reveniți de peste hotare și alte aspecte-cheie pentru integrarea eficientă a migrației în dezvoltarea locală. De asemenea, participanții la activitățile de dezvoltare profesională și-au dezvoltat abilitățile de a planifica și gestiona bugetele sensibile la migrație, de a colecta și organiza corect datele locale privind migrația și de a organiza companii, inclusiv online, pentru motivarea și implicarea migraților în dezvoltarea localității [3].

În această ordine de idei, autorul subliniază că, potențialul dezvoltării care provine din migrație, ca și în celelalte cazuri, poate fi văzut doar de cei ce vor să îl vadă. Potențialul dezvoltării

provenit din procesele migratorii nu poate fi descoperit dacă reprezentanții administrației publice, la nivel central și local, vor rămâne pasivi. E nevoie de integrare în strategiile de dezvoltare la toate nivelurile a măsurilor de valorificare a potențialului diasporei. Este evident, că nu întotdeauna efectele dorite vin rapid, însă pentru a schimba lucrurile este nevoie de timp și determinare.

BIBLIOGRAFIE

1. Protecția drepturilor migranților în Republica Moldova: Dispoziții legale. Curs de e-înstruire, Institutul Național al Justiției, 2017.
2. Ghid de planificare locală, cu integrarea migrației, principiilor drepturilor omului și a egalității de gen. Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Proiectul Migrație și dezvoltare locală, 2016.
3. Hotărârea nr. 49 din 16.01.2018 cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în anul 2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 18-26 din 19.01.2018.
4. Hotărârea de Guvern nr. 725 cu privire la aprobarea mecanismului de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 335-339 din 15.09.2017.
5. <http://bma.gov.md/ro>
6. <http://igi.mai.gov.ro/ro/content/strategii>
7. Legea cu privire la migrația de muncă nr.180 din 10.07.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162-164 din 29.08.2008.
8. Moraru D. Efectele migrației într-o lume globalizată. În: Republica Moldova: provocările migrației. Chișinău: Știința, 2010, p. 109.
9. Roșca A. N. Migrația și aporiile multiculturalismului contemporan. În: Dialogul Civilizațiilor. Chișinău, 2015, p.11-21.
10. Strategia Națională „Diaspora-2025”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49-54 din 04.03.2016.
11. Strategia națională cu privire la ocuparea forței de muncă 2017-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1473 din 30 decembrie 2017.
12. Strategia națională în domeniul migrației și azilului (2011-2020). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 152-155 din 16.09.2011.
13. Strategia națională a României privind imigrația pentru perioada 2015 – 2018.

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПСИХОДИАГНОСТИКА И ОЦЕНКА КОМПЕТЕНЦИЙ МЕНЕДЖЕРА КАК ФАКТОР УСПЕШНОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Елена КОВАЛЁВА,
доктор наук, доцент,
Государственный педагогический
университет им. Иона Крянгэ

SUMMARY

The Psychodiagnostics reveals a successful manager and relies on the requirements to his activities. It should be conducted systematically and in various ways. Particular attention in the psychogram is given to the type of thinking that determines the expediency of administrative status of the manager. The Psychodiagnostics also reveals various types of competence, and the ability to establish interpersonal relationships.

Keywords: manager, professional assessment, psychodiagnostics, psychogram.

Административная деятельность связана с организацией и взаимодействием с персоналом и другими людьми. Профессия человек – человек требует высокой компетенции в отношении с людьми: понимания их психики, развития специальных способностей. Зрелость личности менеджера – важное условие его профессионализма. Профессия менеджера относится к виду профессий «человек – человек», который предъявляет требования к личности:

- стремление к общению;
- устойчивое хорошее самочувствие при работе с людьми;
- отзывчивость, доброжелательность;
- выдержка, умение сдерживать эмоции;
- способность анализировать поведение людей, улаживать разногласия;
- способность слушать, учитывать мнения;
- знания психологии людей. [1,80]

Психодиагностика личностных качеств менеджера опирается на профессиональные требования его деятельности. Необходима объективная оценка деловых качеств менеджера, сделанная при помощи определенных психодиагностических средств и методов [4]. Диагностика позволит выявить и измерить индивидуально психологические особенности и качества личности значимой для административной деятельности. В настоящее время широко используются психологические тесты в профессиональной диагностике, но есть сомнения в том, что они позволят в полной мере определить подходящих людей на менеджерские позиции.

Замковский А. М. считает что «тесты, в конечном счете, позволяют отобрать на менеджерские позиции исключительно тех индивидов, которые проявляют конформизм и отсутствие индивидуальности» [5]. Чтобы преодолеть эти проблемы, необходимо использовать не отдельные тесты, а тщательно разработанный комплекс диагностических методов. Любая ситуация оценки вызывает у испытуемых психологическое напряжение. Минимизация искажающего влияния эмоционального состояния на получаемую

диагностическую информацию позволит выявить максимально важную информацию. Партнерская позиция, контакт, конфиденциальность – обязательные условия ситуации оценивания. Анализ профессиональной деятельности может быть представлен в **профессиограмме**, которая должна вбирать в себя не только профессиональные требования, но и цели выдвигаемые администрацией организации.

При оценке профессиональных качеств важно руководствоваться **психограммой** – списком профессионально-психологических качеств, которые влияют на профессиональный результат. Составление профессионального **«профиля»** даст представление о специфике и степени выраженности профессиональных качеств у менеджера. Так же следует составить **рейтинг**, который осуществляется через сравнение результатов испытуемых на основе интегральных критериев, следует отметить, что при всех положительных сторонах представленности результатов в этой форме игнорируются специфические особенности и индивидуальный стиль. Можно составить **портрет** личности специалиста, который синтезирует в себе данные психодиагностики и качественное описание, сложность создания портрета диагностируемого связана со значительными временными ресурсами для его составления, так же есть вероятность субъективного восприятия диагностических данных. Необходимо тщательно и со всей ответственностью отнестись к разработке профессиограммы менеджера.

Романова Е. А. предложила подход к выделению профессионально важных качеств в профессиограмме:

- доминирующий способ мышления;
- область базовых знаний;
- профессиональная область;
- межличностное взаимодействие;
- дополнительный интерес;
- отношение к условиям работы. [3]

В связи с тем, что одной из важнейших функций в административной деятельности является принятие решений, особое значение приобретают в диагностике способностей менеджера его доминирующий способ мышления. Знание способа мышления позволит предполагать, в какой области и на каком уровне руководства менеджер будет более эффективен и сможет реализовать свой профессионализм.

Профессиональные задачи можно решить различными способами:

- применение имеющихся знаний при наличии алгоритма решения («приложение»);
- приспособление имеющихся общих знаний к условиям изменяющейся ситуации («адаптация»);
- непосредственное исполнение («производство»).

Менеджеры с доминирующим типом мышления «приложение – процедура» ориентируются по уже готовой инструкции, шаблону. Если доминирующим является тип мышления «приложение – диагностика», то менеджер лучше замечает ошибки, отклонения от процесса деятельности, находит причины этих ошибок. Этот уровень функционирования может обеспечить стабильность системы деятельности, достичь равновесия и сбалансированности всех ее компонентов.

Однако управленцы с подобными типами мышления не могут принимать решения с высоким уровнем обобщения, не направлены на обновление и модернизацию системы деятельности. Для менеджеров высшего звена требуется доминирующее мышление типа «адаптация – анализ». Изучение причинно-следственных связей неэффективной деятельности позволит реализовать более взвешенный, научный подход к принятию решения. Конфликтность ситуаций, противоречивые тенденции смогут стабилизиро-

вать и урегулировать менеджеры с типом мышления «адаптация – координация». Их стремления к изменениям и инновациям реализуется в четкой организации разноплановых компонентов системы деятельности и ее гармонизации.

Хуже всего к административной деятельности приспособлены управленцы с мышлением типа «производство – сила», «производство – ловкость». Решение задач профессиональной деятельности не делегируются, а менеджеры опираются на свой опыт и в административной деятельности используют непродуктивные методы управления.

Высокий уровень теоретического мышления обеспечивает менеджеру широкое видение профессиональной проблемы в системной взаимосвязи. Однако эффективность принятия решения будет зависеть от уровня осведомленности, знаний, профессионального опыта менеджера. Существует ложное представление, что достаточно теоретической подготовки менеджера, чтобы он достигал эффективности управленческих решений. Только опыт в данной области в соединении со знаниями позволит достичь высокого уровня деятельности.

Межличностные отношения и взаимодействие являются фундаментом для профессиональных коммуникаций. Умение устанавливать ролевые взаимодействия помогут менеджеру снизить эмоциональные перегрузки. Очень важно, чтобы в своей деятельности менеджер предпочитал взаимодействие по типу «вместе», т. е. деятельность «командой», постоянно во взаимоотношении с другими людьми. Менеджер, как личность, предпочтительно должен относиться к социальному типу, т.е. уметь устанавливать и поддерживать контакт с людьми, т. к. главным содержанием его деятельности является взаимодействие с людьми.

Дополнительный интерес связан со склонностью личности. Он позволит ориентироваться в дальнейшем в мотивационной сфере менеджера.

Условия деятельности определяются системой должностных характеристик, знаний своих должностных характеристик в будущем будет определять степень удовлетворенностью деятельностью.

Степень удовлетворенности условиями деятельности определяются параметрами:

- значимость данной должности;
- оценка важности и нужности выполняемой им работы;
- степень ответственности, которую исполняет работник по отношению к результативности труда;
- регулярная оценка итогов деятельности работника.

Значимость рабочей должности, как считают Д. Иванцевич и А. Лобанов, будет зависеть от осознания задачи в целом во всей ее полноте и в завершенности, от понимания роли выполняемой работы в решении более общих задач коллектива [2].

Из личных особенностей необходимо выделить **самостоятельность**. Самостоятельность имеет прямое отношение к чувству ответственности, локус контроля показывает направленность этой ответственности – внешней или внутренней.

В профессиограмме выделяются:

- развитые организаторские способности, высокая способность влиять на людей;
- саморегуляция - способность управлять собой через регуляцию стрессоустойчивостью.

В психограмме следует отметить:

- уверенность в себе, которая исходит из четких личных целей компетентности и ценностных ориентаций;
- эрудированность, умение прогнозировать предвидеть ситуации, что позволит выяснить уровень развития интеллекта;

- энергичность, которая позволяет выявить особенности изучения свойств нервной системы (сила, подвижность, уравновешенность);
- стремление к постоянному личностному росту.

Диагностический принцип в управлении в подборе кадров, в уровне его адаптации и соответствия организационным задачам позволит достичь высоких профессиональных результатов в управленческой деятельности.

Психологический портрет, составленный в процессе диагностики менеджера, необходимо сопоставлять с идеальным психологическим профилем, характеризующимся высоким уровнем компетентности. Компетентностью можно считать личностные характеристики, с помощью которых можно представить эффективное исполнение управленческих функций [1,78].

Маркова А. К. различает:

- а) специальную компетентность, которая предполагает владение управленческими навыками на высоком уровне, способность проектировать свое профессиональное развитие;
- б) социальную компетентность, которая предполагает владение приемами профессионального общения, сотрудничество, социальная ответственность;
- в) личностную компетентность, которая предполагает владение личностным самовыражением и саморазвитием;
- г) индивидуальную компетентность, которая предполагает владение приемами самореализации, готовность к профессиональному росту, умение организовать свой труд рационально [1].

Диагностический подход к подбору кадров на административную менеджерскую деятельность обеспечит уровень ответственности, который возлагают на личность общественная специфика его деятельности, и повысит уровень удовлетворенности профессией.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Истратова О. Н. Справочник психолога. Консультирование организации. 3-е изд. Ростов на Дону: Феникс, 2010, 638 с.
2. Психология управления. Хрестоматия. Учебное пособие под ред. Райгородского Д. Я. Самара: «Бахрах», 2006. 768 с.
3. Романова Е. 99 популярных профессий. Психологический анализ и профессиограммы. СПб: Питер, 2003, 464 с.
4. Самоукина Н. В. Психология профессиональной деятельности. СПб: Питер, 2004, 224 с.
5. Занковский А. Н. Организационная психология. М.: Флинта: МПСИ, 2002, 48 с.

IMPLEMENTAREA CONCEPTULUI „ADVANCED DISTRIBUTED LEARNING” ÎN PROCESUL DE INSTRUIRE PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI CU STATUT SPECIAL

Alexandru DRĂGULEAN,
doctorand,
Academia „Ștefan cel Mare” a
Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova

SUMMARY

This article addresses the issue of the need to implement the „Advanced Distributed Learning” concept in the process of professional training of public servants with special status from the force institutions of the Republic of Moldova, in view of clarifying the advantages of establishing such a system, taking into account the advanced experience of the modern states of the world.

Keywords: *Advanced Distributed Learning, e-Learning, public servants, special status, force institutions*

Trăim într-o eră în care tehnologiile se dezvoltă foarte rapid. Un dispozitiv, care ieri era considerat inovație, mâine se poate transforma într-un exponat de muzeu. Sistemele informaționale deja de mult au depășit civilizația umană atât după viteza de „gândire”, cât și după volumul de date stocate în memorie. Pentru a ține pasul cu această lume, care este într-o continuă schimbare, oamenii sunt nevoiți să-și dezvolte în permanență competențele și să se afle într-un continuu proces de învățare.

Lipsa acută de timp ne obligă să folosim orice minut liber pentru a obține noi cunoștințe: pauzele de la muncă, orele de seară, weekend-urile și sărbătorile. Un program de activitate încărcat adesea nu ne oferă oportunitatea pentru a participa la cursuri academice, training-uri sau pentru a merge la bibliotecă. Respectiv, în ultimii ani, oamenii au apelat din ce în ce mai des la metode educaționale netradiționale, achiziționând cursuri înregistrate pe CD-uri, vizionând filme științifice/documentare sau prin intermediul *e-learning*-ului, utilizând Internet-ul.

E-learning-ul sau Învățământul Distribuit la Distanță („Advanced Distributed Learning”, denumit în continuare – ADL) ocupă în prezent una dintre pozițiile de top alături de metodele și formele tradiționale de învățământ, completându-le pe cele clasice.

Tendința actuală de dezvoltare a sistemelor ADL din întreaga lume nu este nici pe departe un fenomen temporar asociat cu popularitatea tehnologiilor informaționale și a Internet-ului. Realitățile lumii moderne sunt cele care dictează necesitatea unei dezvoltări profesionale continue, a unei educații suplimentare și asimilării rapide a cunoștințelor specifice în domeniile noi. Desigur că este dificil de îmbinat o astfel de instruire sistematică intensă cu un regim de muncă foarte încărcat. În acest sens, cea mai rezonabilă soluție devine utilizarea ADL. Acesta a și fost motivul integrării atât de rapide a conceptului ADL în sistemele educaționale tradiționale din majoritatea țărilor lumii.

Este necesar de menționat că, practica internațională ne demonstrează că ADL este implementat nu numai în sistemele naționale de învățământ, ci și de către organizații individuale, cu un accent prioritar pe dezvoltarea profesională continuă.

Independența geografică. Principalul și incontestabilul avantaj al ADL este posibilitatea de a fi instruit oriunde în lume, unde există acces la rețeaua globală Internet.

Vizualizare eficientă. ADL se realizează cu ajutorul resurselor electronice, realizate prin folosirea celor mai moderne tehnologii vizuale. Efecte grafice și sonore, animație, grafică 3D, *chat*-uri interactive și multe altele – toate acestea contribuie la o percepție mai bună a informațiilor livrate. Astfel, *e-learning*-ul devine mai eficient decât educația tradițională.

Resurse financiare minimale. Cheltuielile financiare pentru instruirea unei persoane prin intermediul ADL este mult mai mică, din cauza lipsei cheltuielilor pentru întreținerea sălilor de studii. Un argument important în favoarea ADL este costul relativ scăzut al multiplicării și diseminării materialelor educaționale. Rentabilitatea financiară a ADL se evidențiază îndeosebi în cazul unui număr mare de cursanți.

Utilizarea rațională a timpului. În condițiile utilizării ADL, cursanții au posibilitatea de a-și repartiza timpul eficient, dat fiind faptul că nu persistă necesitatea de a participa la activități de instruire, conform unui program rigid, care prezumă deplasarea la distanțe mari.

Economisirea mijloacelor financiare. Instruirea prin intermediul ADL nu necesită cheltuieli pentru transport și cazare, ceea ce contribuie la diminuarea semnificativă a cheltuielilor pentru instruire.

Individualizarea. ADL este mai individual decât învățământul tradițional. Instruirea în orice moment și în orice loc permite cursanților nu numai să rămână în mediul lor familiar și să-și mențină regimul obișnuit de viață, ci inclusiv să-și elaboreze și dezvolte un program de instruire individual.

Adaptabilitatea. În cadrul ADL, cursanții au posibilitatea de a studia materialele instructiv-didactice conform unui grafic convenabil pentru fiecare din ei, adaptând acest proces în baza programului de instruire stabilit.

Flexibilitatea. ADL permite cursanților să-și determine ei înșiși frecvența instruirii, aceștia pot reveni de mai multe ori la una și aceeași lecție (modul), inclusiv pot omite anumite secțiuni separate etc.

Continuitatea. Participanții la cursuri ADL sunt nevoiți să studieze materialul instructiv-didactic pe întreaga perioadă de instruire, nu numai în perioada sesiunilor de examinare sau testărilor, așa cum se întâmplă în învățământul tradițional. Acest fapt asigură obținerea unor cunoștințe mai profunde.

Echitatea socială. ADL oferă acces echitabil pentru ascultătorii de la toate categoriile sociale ale populației, indiferent de sex, vârstă, dizabilitate, origine socială, situație familială, apartenență la o etnie, rasă sau naționalitate, opțiuni politice sau convingeri religioase etc.

Lipsa problemei de asigurare cu cadre didactice. De regulă, cei mai buni exponenți ai corpului profesoral-didactic se concentrează în cele mai mari localități urbane, în timp ce în mediul rural se atestă o insuficiență de cadre didactice calificate. Pentru ADL acest factor nu joacă niciun rol și au posibilitatea de a învăța de la cei mai buni experți în domeniu.

Mobilitatea. Piața contemporană de dispozitive de stocare a informațiilor permite cursanților să studieze materiale instructiv-didactice în orice timp și într-un mediu confortabil, copiind cursul de instruire pe telefonul mobil, tabletă sau *e-Book Reader*. *Feedback*-ul prin intermediul canalelor de comunicare, în special prin Internet, face ca învățarea prin intermediul ADL să fie rapidă și mobilă.

Utilizarea tehnologiilor avansate. În calitate de metodă educațională modernă, formată în zilele noastre și aflată într-o permanent dezvoltare, ADL utilizează în mod inevitabil cele mai moderne tehnologii atât informaționale, cât și pedagogice. Acesta este un avantaj incontestabil, deoarece cursanții dispun de oportunitatea de a se familiariza cu aceste tehnologii în procesul de instruire.

Viteza de comunicare. Viteza prin care se realizează schimbul de informații este un atribut indispensabil al ADL. Profesorul are posibilitatea de a trimite rapid sarcini cursantului, iar acesta, la rândul său, are ocazia de a primi un *feedback* rapid și de a face comentarii cu privire la sarcinile realizate. Această interacțiune oferă un avantaj semnificativ al ADL față de metodele tradiționale de instruire.

Componenta creativă. Formele și metodele de monitorizare și control al calității instruirii, precum și formatul în care se desfășoară evaluările intermediare și finale în cadrul ADL, presupun o abordare creativă în realizarea acestora și sporesc interesul cursanților față de procesul de instruire. ADL creează condiții favorabile pentru exprimarea creativă a cursanților în procesul de acumulare a cunoștințelor.

Control sistematic. ADL contribuie la sporirea calității procesului de instruire datorită orientării acestuia spre utilizarea instrumentelor automatizate de instruire și testare, a materialelor instructiv-didactice însoțite de evaluări obligatorii, evaluări de autocontrol etc. Atunci când instruirea prin intermediul ADL este organizată corect, profesorul efectuează o monitorizare continuă a activității cursanților printr-un sistem de mesaje și notificări, ceea ce nu se întâmplă în cazul formelor tradiționale de instruire.

Modularitatea. Divizarea întregului proces de instruire prin ADL în etape separate (module), finalizarea instruirii la fiecare etapă, cu eliberarea documentului confirmativ corespunzător (Certificat electronic), asigură dezvoltarea profesională continuă a cursanților.

Actualizarea periodică. În ADL este prevăzută actualizarea operativă a cursurilor de instruire *on-line*, întrucât conținutul materialelor instructive-metodice stocate în mediul digital poate fi mai ușor de întreținut în stare actuală. Folosirea ADL asigură evitarea învechirii materialelor instructiv-metodice în condițiile tehnologiilor aflate în permanentă schimbare. O astfel de operativitate nu poate fi asigurată în cazul metodelor tradiționale de instruire. Însă este necesar de subliniat că toate acestea pot fi realizate doar prin asigurarea unui moderator calificat al cursului *on-line*, care să organizeze cu promptitudine actualizarea materialelor instructive-metodice publicate pe pagina *web*.

Obiectivitatea evaluării. La verificarea și aprecierea evaluărilor intermediare și finale, profesorul evaluează activitatea propriu-zisă a cursanților, fără a ține cont de personalitatea acestuia sau de alți factori subiectivi. În genere, ADL nu presupune existența unor factori subiectivi de evaluare.

- **Autoaprecierea și stima de sine a cursantului.** În cadrul ADL lipsește impactul psihologic asupra cursantului, cauzată de influența grupului de cursanți din care face parte sau de reușita altor cursanți la diferite discipline. Acest fapt sporește considerabil stima de sine a cursantului și face procesul de instruire mai eficient.

Orientarea practică. În pofida lipsei activităților practice clasice, cursurile ADL se evidențiază printr-o practică pronunțată de predare, deoarece cursanții pot interacționa direct cu un anumit profesor pentru soluționarea acelor întrebări, care sunt relevante pentru activitățile profesionale cotidiene ale cursantului.

Astfel, considerăm că metoda ADL este soluția optimă atunci când vine vorba de dezvoltare profesională sau de obținerea unei instruirii suplimentare. Atâta timp cât se va dezvolta civilizația umană, va exista și nevoia de cunoaștere. Însă contează alegerea corectă a instrumentelor.

În acest sens, menționăm că, implementarea conceptului ADL în procesul de instruire profesională a funcționarilor publici cu statut special, în special a celor din structurile de forță, având în vedere specificul activității acestora și regimul de muncă, cu un program de activitate foarte încărcat, poate fi cheia succesului în dezvoltarea profesională a acestora.

Totuși constatăm, cu regret că, la momentul actual, doar în cadrul Academiei Militare a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun” funcționează Serviciul Învățământ Avansat Distribuit la Distanță, care a fost implementat începând cu anul 2010, pe platforma *online* ILIAS (<http://ilias.academy>).

army.md/). În prezent, portofoliul de cursuri ce pot fi livrate online prin intermediul Serviciului Învățământ Avansat Distribuit la Distanță al Academiei Militare a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun” include peste 20 de cursuri de instruire destinate personalului Armatei Naționale, atât pentru militari, cât și pentru funcționarii publici, în diverse domenii: apărare și securitate națională, administrație publică, tehnologii informaționale, științe socioumane, instruire lingvistică etc.

Experiența statelor dezvoltate confirmă perspectivele ADL motiv din care, în perspectivă, Ministerul Apărării își propune dezvoltarea acestui domeniu, cu diversificarea disciplinelor în instruirea tuturor categoriilor de personal din cadrul Armatei Naționale.

ADL, fără îndoială, poate constitui o soluție viabilă în procesul de instruire a funcționarilor publici cu statut special din cadrul structurilor de forță din Republica Moldova, în condițiile impuse de restricțiile bugetare, de posibilitățile oferite de tehnologie, de condițiile concrete ale existenței la unele instituții de învățământ a unor soluții de acest tip.

Considerăm că implementarea unui sistem integrat ADL aplicabil la nivelul structurilor de forță reprezintă o necesitate, iar realizarea unei proiecții a unui astfel de sistem, care țină cont de o serie întreagă de elemente, cum ar fi resursele tehnice, umane și financiare existente, experiența și abilitățile necesare, conținutul educațional care se intenționează a fi pus la dispoziție, de organizarea acestui conținut și de modul de livrare a acestuia, reprezintă un pas major pentru realizarea efectivă a acestui deziderat.

Sistemul ADL nu este nici pe departe perfect, nu-și propune și nici nu este posibil să înlocuiască complet sistemele tradiționale de instruire, dar acesta deja există și este utilizat, pe plan mondial, de cele mai importante instituții de securitate, apărare națională sau ordine publică și aduce cu sine un șir de beneficii ce țin de costuri, eficiență, accesibilitate, interoperabilitate, reutilizabilitate, durabilitate.

Ținând cont de specificul organizării și funcționării structurilor de forță din Republica Moldova, sistemul ADL poate fi utilizat, după cum am menționat anterior, preponderent la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici cu statut special, sub forma unor cursuri exclusiv *on-line* sau doar ca module *on-line* pregătitoare pentru cursurile cu frecvență.

În concluzie, considerăm că este mult mai facil și mai eficient să se utilizeze un model deja creat și să se folosească experiența deja dobândită în acest sens, decât să se risipească timp și resurse pentru căutări în domeniul implementării unui sistem de tip ADL. Statele care au implementat propriul sistem ADL în cadrul structurilor de forță au utilizat ajutorul oferit de cei mai avansați în domeniu și au făcut progrese semnificative într-un timp relativ scurt. Prin urmare, considerăm extrem de importantă implementarea conceptului „Advanced Distributed Learning” în procesul de instruire profesională a funcționarilor publici cu statut special din Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Bârsan G., Adrianescu A., *The Project „Army-e-Learn” and the Advanced Distributed Learning Capabilities in the Romanian Army Education and Training System*. În: Revista „Buletin Științific al Academiei Forțelor Terestre”, București, 2005, nr. 2 (20), p. 176-180.
2. Butnaru V., *Utilizarea conceptului de Învățământ Avansat Distribuit la Distanță în procesul de instruire a funcționarilor publici din Ministerul Apărării*. În: Buletin informativ „Managementul funcționarilor publici”, Chișinău, 2014, nr. 3, p. 3-4.
3. Cebotaru E., *Instruirea funcționarilor publici – o condiție importantă pentru implementarea cu succes a guvernării electronice*. În: Revista „Administrarea Publică”, Chișinău, 2013, nr., p. 67-75.
4. Msomi A. P., Munapo E., Choga I., *The conceptualisation of e-Learning in the public sector*. În: *Problems and Perspectives in Management*, 2016, vol. 14, nr. 4, p. 41-53.
5. Шамахов В. А., Сулов Ю. Е., Золотухин В. А., Современное дистанционное образование государственных служащих: проблемы и решения, Петербург: Астерион, 2013, 184 с.

DEZVOLTAREA PERSONALULUI DE BIBLIOTECĂ ÎN CADRUL PROIECTULUI INTERNAȚIONAL LNSS

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN,
master în drept, șefa Bibliotecii științifice,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The consolidation and modernization of libraries by developing the competences, capacities, knowledge and professional abilities of librarians from university libraries and through them of the teachers and students from higher education institutions in Armenia, Moldova and Belarus is an imperative demand. Continuous training and professional development of library staff is carried out to establish new levels of competency for the progressive upgrading of libraries through continuous improvement of information assistance, diversification and creation of innovative services for the XXI century library.

Keywords: library modernization, professional development of librarians, competencies and professional skills, training curriculum, training modules, innovative library services, quality management, culture of information, English for specific purposes, library management.

Consolidarea și modernizarea bibliotecilor și îmbunătățirea nivelului de competențe și abilități ale personalului de bibliotecă în instituțiile de învățământ superior în Armenia, Moldova și Belarus, prin dezvoltarea de biblioteci inovatoare ca suport pentru educație și învățare continuă este scopul primordial al proiectului internațional „Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor în Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului bibliotecar și reformarea bibliotecilor” (LNSS). Proiectul dat se implementează în cadrul Bibliotecii științifice a Academiei de Administrare Publică și Biblioteca științifică a Universității de Stat „Alecu Russo” din Bălți, parteneri în proiect de rând cu alte șase universități din țările Parteneriatului Estic și patru universități din țările UE. Proiectul se desfășoară în cadrul programului Erasmus+ Consolidarea capacităților în domeniul învățământului superior, finanțat de către Comisia Europeană, perioada de implementare 2015 - 2018.

Actualmente, odată cu dezvoltarea impetuoasă a tehnologiei informației și trecerea într-o nouă eră, în care cunoașterea devine un factor de progres vital, biblioteca se confruntă cu schimbări majore fiind pusă în fața participării directe la aceste schimbări prin modernizarea și crearea de noi informații - produse și servicii de bibliotecă, unități structurale, introducerea de noi metode și forme de prelucrare și difuzare a informației, aplicarea de noi tehnologii moderne de bibliotecă. Bibliotecile sunt responsabile de schimbarea nevoilor utilizatorilor prin schimbarea gamei de servicii, care este însoțită de o schimbare în tehnologia de producție, de organizare, întreținere și schimbarea întregului mediu de bibliotecă.

În ultimul deceniu, bibliotecile nu se limitează la observația pasivă a schimbării, dar recurg din ce în ce mai mult la cercetarea de marketing. În același timp, în stabilirea obiectivelor de dezvoltare a bibliotecii se ține cont de opinia utilizatorilor referitor la activitatea bibliotecii pe o gamă largă de probleme (calitatea serviciilor, resurse, produse, gradul de confort, modul de funcționare, prestația bibliotecarilor etc.), precum și studiarea bibliotecii și a pieței de informații în general. Pe baza acestora biblioteca de cercetare are un mecanism de schimbare pozitivă permanentă, posibil nou de servicii legate de facilitățile tehnice și tehnologiile informaționale moderne.

Prin urmare, pentru a răspunde provocărilor și cerințelor *noilor* tehnologii ale comunicării și *informației* față de bibliotecă erei informaționale, astăzi personalul de bibliotecă necesită o dezvoltare profesională continuă pentru crearea și implementarea serviciilor inovatoare de bibliotecă în corespundere cu necesitățile avansate de informare și documentare ale utilizatorilor secolului al XXI-lea.

Din aceste considerente, obiectivul prioritar al proiectului LNSS este îmbunătățirea nivelului de competente și abilități ale personalului de bibliotecă în instituțiile de învățământ din Armenia, Moldova și Belarus. Astfel, la nivel de consorțiu, a fost elaborată strategia de dezvoltare a personalului de bibliotecă concentrat pe îmbunătățirea standardelor de calitate și de performanță pentru bibliotecile din Armenia, Moldova și Belarus, pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor de bibliotecă în învățământul superior și, în general, creșterea relevanței lor pentru piața muncii și în societate. Creșterea nivelului de competențe și abilități ale personalului bibliotecar va duce la consolidarea managementului de bibliotecă, capacităților de inovare și accesibilitate în bibliotecile din Armenia, Moldova și Belarus, prin planificare strategică și de elaborare a politicilor.

Astfel, prin implementarea proiectului se urmărește modernizarea instituțiilor de învățământ superior prin implementarea unui program inovator de formare a formatorilor ca parte a unui curriculum LNSS ce încorporează o suită de module relevante și moderne de dezvoltare a personalului de bibliotecă care răspund celor mai urgente nevoi de formare a bibliotecarilor secolului al XXI-lea și a personalului de bibliotecă în era informațională.

În acest scop printre obiectivele specifice stabilite în proiect se înscriu:

- Dezvoltarea și implementarea programelor de formare a abilităților de cercetare în biblioteci pentru a ajuta utilizatorii să identifice, să localizeze, să evalueze și, în mod eficient și etic, să utilizeze informațiile în viața de zi cu zi pentru învățarea continuă și economia bazată pe cunoaștere.

- Realizarea seminarelor și atelierelor de instruire în biblioteci în care să se implice toate părțile interesate pentru schimbul de experiență în vederea îmbunătățirii competențelor și abilităților bibliotecarilor.

- Elaborarea unui plan strategic al Consorțiului pentru dezvoltarea eficientă a bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus - pentru fiecare organizație parteneră în cadrul proiectului.

- Implementarea Planului Strategic al Consorțiului pe toată durata proiectului pentru a se asigura sustenabilitatea rezultatelor proiectului.

- Efectuarea unei analize a nevoilor în ceea ce privește Serviciile electronice ale bibliotecilor și elaborarea și implementarea unei strategii digitale și electronice pentru îmbunătățirea serviciilor electronice de bibliotecă.

- Explorarea dezvoltării și introducerea serviciilor inovatoare în bibliotecă, în special, servicii on-line.

- Dezvoltarea de inițiative pentru a asigura accesul în biblioteci pentru persoanele cu nevoi speciale.

- Elaborarea unui cadru pentru politica de dezvoltare a colecției bibliotecilor pentru a satisface nevoile personalului academic și studenților din fiecare instituție din proiect.

LNSS abordează problemele critice care există atât în furnizarea de servicii de bibliotecă cât și în dezvoltarea personalului de bibliotecă care să conducă la servicii moderne, relevante și accesibile pentru toți cursanții.

Activitățile din cadrul proiectului LNSS au demarat cu reuniunea reprezentanților echipelor de proiect din cadrul instituțiilor partenere din proiect, care s-a desfășurat la 7-10 martie 2016 la Universitatea Transilvania din Brașov, România, unde au fost stabilite criteriile și procedurile de comunicare între parteneri, managementul, structurile decizionale și funcțiile

grupurilor de acțiune, legătura de acces Bibliotecă – Bibliotecar, au fost acceptați coordonatorii locali de proiect. Toți partenerii au semnat Acordul de Consorțiu, în care au fost fixate relațiile, metodele de cooperare, dezacordurile, agenda întâlnirilor de planificare și identificare, acordul procedurilor de control, inclusiv al procedurilor de rezolvare a problemelor în cadrul proiectului.

Faza de dezvoltare a început cu Training-ul *Engleza pentru Scopuri Specifice (ESP)*, care s-a desfășurat la 7-8 aprilie 2016 la Academia de Administrare Publică din Moldova cu participarea trainerilor internaționali Jerald Cavanagh, profesor la Institutul de Tehnologii din Limerick, Irlanda, și Pdraig Kirby, director al Bibliotecii Institutului de Tehnologii din Limerick, Irlanda.

Trainingul a inclus cinci module:

Engleza pentru scopuri specifice și terminologie de bibliotecă.

Managementul esențial și competențe pentru bibliotecari și personalul bibliotecii.

Cultura informației și aptitudini de cercetare.

Servicii de bibliotecă inovative on-line.

Gestionarea colecțiilor bibliotecii electronice: cărți electronice, baze de date și e-reviste.

Crearea strategiilor de sensibilizare pentru comunitatea academică și utilizatorii bibliotecii, strategii și tactici moderne de căutare pe Web.

Această instruire este urmată de LNSS Training Curriculum în Limerick, Irlanda, cu genericul *Pilotarea și evaluarea pilotării curriculum LNSS în instituțiile partenere*, Planul strategic al Consorțiului, Strategia electronică și digitală a bibliotecii (22 august-2 septembrie 2016, Institutul de Tehnologii din Limerick, Irlanda). Scopul Trainingul-ui a fost de a dezvolta programe de formare sprijinite de module ECTS (atât pe suport de hârtie în formă tipărită și on-line pe platforma proiectului) și introducerea lor în programele de învățământ ale instituțiilor partenere din cadrul proiectului și, ulterior, difuzarea acestora în cadrul altor instituții de învățământ și biblioteci publice și implicarea acestora în procesul de a asigura efect de transfer maxim pentru societate în general.

Modulele curriculare elaborate în cadrul proiectului LNSS:

Modulul 1. Engleză pentru scopuri specifice (biblioteci, terminologie de bibliotecă și acces la bibliotecă): aceasta se adresează tuturor partenerilor și vor fi integrate în universități și administrațiile publice și în cazul în care este posibil - și în bibliotecile publice naționale.

Modulul 2. Abilitățile de marketing pentru bibliotecari - teoria și practica – crearea strategiilor de campanie de conștientizare pentru toți utilizatorii bibliotecii, inclusiv a persoanelor cu nevoi speciale.

Modulul 3. Managementul esențial și formarea aptitudinilor pentru bibliotecari și personalul bibliotecii, precum:

- standarde internaționale de IFLA, ISO, Biblioteca Congresului, NISO;
- negocierea planificării strategice a bibliotecii - competențe strategice și de planificare pentru bibliotecari;
- grija pentru utilizator, servicii și strategii în biblioteci;
- managementul timpului: prioritizarea timpului și volumului de muncă;
- managementul resurselor umane. Structura de personal a bibliotecii;
- comunicare și abilități de ascultare;
- ghid de dezvoltare a abilităților de prezentare pentru bibliotecari;
- luarea deciziilor, rezolvarea problemelor și abilități de conducere pentru bibliotecari;
- aptitudini de intervievare pentru bibliotecari;
- managementul schimbării în bibliotecile din secolul al XXI-lea;
- managementul modern financiar în biblioteci, achiziții și prelucrarea materialelor din bibliotecă.

Modulul 4. Informații de alfabetizare și aptitudini de cercetare pentru a ajuta utilizatorii să găsească și să utilizeze informațiile în mod eficient și etic:

- standarde internaționale ale literaturii de informare - SCONUL, ACRL, ALA, ANZIL;
- utilizarea on-line a literaturii de informare;
- atenție la dezinformare! Cunoașterea surselor și a resurselor de informare critică;
- analiza critică a resurselor informaționale;
- citarea surselor și evitarea plagiatului;
- introducerea în literatura de specialitate;
- utilizarea bazelor de date electronice pentru cercetare;
- evaluarea surselor de informații;
- căutarea on-line a strategiilor pentru informare în era tehnologiilor;
- utilizarea software-ului bibliografic pentru referințe și cercetări;
- scrieri academice, inclusiv a tezelor;
- legătura cu bibliotecarul: abilități de colaborare cu personalul academic;
- cultura informației pentru bibliotecari și personalul academic;
- instruirea formatorilor: predarea și abilitățile pedagogice pentru bibliotecari.

Modulul 5. Servicii inovatoare on-line ale bibliotecii pentru bibliotecarii secolului al XXI-lea:

- proiectarea de site-uri moderne pentru bibliotecă, platforme on-line și portaluri;
- cataloage on-line de acces public (OPAC);
- tehnologii Web 2.0 și Social Media pentru biblioteci;
- aplicații mobile pentru bibliotecă „M-biblioteca”;
- referințe virtuale și serviciul „Întrebă un Bibliotecar”;
- livrare de documente electronice și împrumut interbibliotecar;
- căutare federalizată: noi opțiuni pentru biblioteci în era digitală;
- utilizarea LibGuides pentru cercetare.

Modulul 6. Biblioteca electronică:

- gestionarea colecțiilor electronice ale bibliotecii: eBooks, E-Baze de date și e-jurnale;
- introducerea în Accesul Liber și Surse deschise pentru Bibliotecari;
- digitilizare, conservare și serviciile digitale în biblioteci;
- arhive instituționale;
- noi standarde în catalogare: descrierea resurselor și accesul la acestea;
- automatizarea bibliotecilor și bibliotecile academice.

Modulul 7. Acces la biblioteci și în societate pentru persoanele cu nevoi speciale/dizabilități:

- elaborarea politicii de acces și de planificare a bibliotecii;
- tehnologiile de asistență în bibliotecă;
- cum să se efectueze audituri pentru persoanele cu handicap;
- design și servicii de livrare pentru persoanele cu nevoi speciale;
- training pentru susținerea persoanelor cu nevoi speciale.

Modulul 8. Politici de dezvoltare a colecției bibliotecii, care susține sarcina principală a bibliotecii de selectare, menținere și asigurare a accesului la resursele informaționale relevante și reprezentative pentru toți utilizatorii. Acest modul acoperă elementele esențiale ale Politicii de dezvoltare a colecției pentru a dezvolta serviciile de bibliotecă de calitate, relevante și este important pentru durabilitatea în cadrul proiectului.

În cadrul Bibliotecii Științifice a Academiei de Administrare Publică au fost elaborate și implementate 2 module de instruire în cadrul a două training-uri pilot.

Training-ul pilot 1.

Modulul 3. Managementul esențial și formarea aptitudinilor pentru bibliotecari și personalul bibliotecii (Training-pilot 1, 9-14 februarie 2017). Traineri: R. Sobieski-Camerzan, șef al Bibliotecii științifice AAP, Silvia Dulschi, dr., șef al Direcției știință și doctorat AAP, Angela Zelenschi, dr., conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative. Observatori internaționali: Angela Repanovici, dr. ing., profesor, Universitatea Transilvania din Brașov, și Manolis Koukourakis, dr., director al Bibliotecii Universității din Creta, Grecia.

Instruirile din cadrul training-ului pilot 1 s-au axat pe aplicarea standardelor internaționale în activitatea bibliotecii universitare, planificarea strategică a dezvoltării bibliotecii, politicile privind grija pentru utilizator, serviciile și strategiile în biblioteci, managementul timpului, managementul resurselor umane. Structura de personal al bibliotecii, comunicarea și abilitățile de ascultare, dezvoltarea abilităților de prezentare, managementul de bibliotecă, aptitudinile de interviuare pentru bibliotecari, managementul schimbării în bibliotecile secolului al XXI-lea, managementul modern financiar în biblioteci, etc.

Training-ul pilot 2.

Modulul 5. Servicii inovatoare on-line ale bibliotecii pentru bibliotecarii secolului al XXI-lea (Training-pilot 2, 21-24 noiembrie 2017). Traineri: Natalia Cheradi, dr., Ana Gudima, Consorțiu REM, R. Sobieski-Camerzan, șef al BȘ AAP, Igor Neaga, bibliotecar, Silvia Dulschi, dr., șef al Direcției știință și doctorat AAP. Observatori internaționali: Jerald Cavanagh, profesor la Institutul de Tehnologii din Limerick, Irlanda, și Pdraig Kirby, director al Bibliotecii Institutului de Tehnologii din Limerick, Irlanda.

În cadrul training-ului au fost prezentate instrumentele moderne de informare, precum sunt cataloagele electronice, bazele de date disponibile în biblioteci, biblioteca digitală și cea virtuală, tehnologiile informaționale pentru biblioteci, platformele de integrare a resurselor informaționale pentru biblioteci, arhivele electronice deschise gestionate de biblioteci, instrumentele bibliometrice. Participanții la training au fost instruiți, de asemenea, prin aplicații practice privind strategia căutării informațiilor în LibUnivCatalog și în bazele de date, arhivarea publicațiilor în repozitoriile instituționale, analiza bibliometrică a publicațiilor științifice, regăsirea informațiilor la tema cercetării cu utilizarea instrumentelor moderne de informare.

Adițional în planul activităților de instruire a fost inclus și desfășurat training-ul „Engleza pentru scopuri specifice”, care a fost organizat în luna iunie 2017 cu participarea trainerilor de la Universitatea Tehnică din Dresda, Germania, Gerard Cullen și Swen Riddell, profesori reprezentanți ai Grupului Piramida din Germania, partener în proiect.

Scopul instruirii a fost dezvoltarea competențelor și abilităților participanților la training de a utiliza cele mai eficiente metode și tehnici de studiere a limbii engleze, efectuarea comunicărilor și prezentărilor eficiente, utilizarea tehnicilor de susținere a unor prezentări eficiente printr-o cunoaștere mai amănunțită a diferitelor metode de prezentare, precum și utilizarea celor mai potrivite mijloace audiovizuale necesare pentru expunerea informației.

Ultimul training internațional din cadrul proiectului s-a desfășurat la Universitatea din Creta, Grecia, în perioada 24-30 septembrie 2017, cu genericul „Asigurarea managementului calității”. Scopul training-ului l-a constituit instruirea personalului bibliotecar din instituțiile partenere la proiect în domeniul managementului calității. Lucrările trainingului s-au axat pe aspectele teoretice și practice ale managementului calității, standardele Uniunii Europene de calitate și asigurarea calității pentru gestionarea proiectelor finanțate de UE, standardele UE și asigurarea calității pentru învățământul superior din Uniunea Europeană, managementul riscului, standardele UE de calitate și asigurarea calității pentru instituțiile din sectorul public, limba engleză ca mijloc de instruire în instituțiile de învățământ superior din țările Uniunii Europene.

Caracterul inovațional al proiectului „Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor în Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului bibliotecar și reformarea bibliotecilor” (LNSS) este demonstrat prin Curriculum modular LNSS care oferă o gamă completă de module moderne de instruire pentru dezvoltarea competențelor în bibliotecă și cursuri necesare la tot personalul de bibliotecă care lucrează în țările partenere vizând întreg personalul – atât managerii de bibliotecă cât și celelalte categorii de personal. Este o inovație în dezvoltarea personalului de bibliotecă și furnizarea de servicii de bibliotecă pentru țările partenere cu un program modern, deosebit de original, oferind:

- o suită de cursuri moderne de calitate, relevante de dezvoltare a angajaților bibliotecii, prin abordarea nevoilor de formare cele mai urgente ale bibliotecarilor secolului al XXI-lea în era informațională;

- cursuri de informare on-line, concepute și dezvoltate pe toată durata proiectului;

- programe de informare și formarea abilităților de cercetare pentru a ajuta utilizatorii să găsească și să utilizeze informațiile în mod eficient și etic (evitarea plagiatului) și de a valorifica gama diversă și de multe ori copleșitoare de opțiuni de informare cu care utilizatorii se confruntă pe Internet;

- elaborarea unui plan strategic al consorțiului pentru dezvoltarea viitoare eficientă a bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus și punerea în aplicare a acestui plan pe toată durata proiectului;

- elaborarea unei strategii digitale și electronice pentru biblioteci și Politica de dezvoltare a colecției bibliotecii pentru a satisface nevoile personalului academic și studenților din fiecare instituție-partener.

Implicarea în țările partenere nu doar a bibliotecarilor, dar și a cadrelor didactice, studenților și persoanelor din grupurile dezavantajate (persoane cu nevoi speciale) în dezvoltarea bibliotecilor. Proiectul se concentrează, în special, pe asigurarea colaborării dintre bibliotecari și cadre didactice în furnizarea serviciilor de bibliotecă prin crearea serviciilor specializate ale bibliotecarilor de referință pentru a asigura servicii informaționale de calitate pentru departamentele academice și îmbunătățirea comunicării și colaborării între bibliotecă și departamente, direcții, catedre din cadrul instituției. Consolidarea rolului bibliotecarului în instituțiile de învățământ în Armenia, Moldova și Belarus va ajuta bibliotecile să asigure adoptarea de noi roluri privind cercetarea și analiza solicitărilor complexe ale utilizatorilor, colaborarea mai strânsă cu personalul IT pentru a elabora și furniza servicii inovatoare de bibliotecă on-line, selectarea materialelor de bibliotecă electronică în colaborare cu personalul academic, efectuarea de către personalul bibliotecii a mai multor forme de alfabetizare informațională adresate studenților și a altor categorii de utilizatori, o mai mare implicare în implementarea noilor tehnologii educaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Library Network Support Services: modernizing libraries din Armenia, Moldova and Belarus through library staff development and reforming libraries [LNSS]. Disponibil în: <http://www.lnss-projects.eu/amb/project>

2. Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului de bibliotecă și reformarea bibliotecilor: Proiect în cadrul Programului Erasmus+ Consolidarea capacităților în domeniul învățământului superior. Disponibil în: <http://www.aap.gov.md/biblioteca/article/library-network-support-services-lnss#>

3. „Biblioteca universitară în contextul societății informaționale și a cunoașterii”: Materialele colloquia professorum „Tradiție și inovare în cercetarea științifică”, ed. a 4-a, 11 octombrie

2013/ coord. Elena Harconiță. Col. de red.: Lina Mihaluță, Elena Stratan.- Bălți, 2013, - 98 p. (4; 2014; Bălți). Disponibil în: <http://ru.calameo.com/read/001133349324ce7e38352>

4. Cheradi, Natalia, Railean, Elena. Formarea culturii informației în mediul universitar. În: *Economie și sociologie*, 2014, nr. 1, p. 200-204. ISSN 1857-4130. Disponibil în: <https://ince.md/ro/complexul-editorial/publicatii-periodice/reviste-tiinifice/economie-si-sociologie/>

5. Masă rotundă: „Informatizarea bibliotecilor universitare – aspecte-cheie” din 12 decembrie 2014. Organizatori: Secțiunea biblioteci universitare ABRM. Participanți: Directorii bibliotecilor universitare. În: http://www.abrm.md/files/Masa_rotunda_Inform_bibl_univ_2014.pdf

6. Ciobanu, Silvia, Sobieski-Camerzan, Rodica. Cultura informației în proiectul internațional LNSS. În: *Biblioteci. Societate. Multiculturalitate*, materiale ale conf. naț. cu participare intern. a ABR, 6-8 septembrie 2017, Brașov, România.

7. Harconița, Elena, Sobieski-Camerzan, Rodica. Oportunitățile de dezvoltare profesională a personalului în cadrul proiectelor internaționale. În: *Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională*, 19 mai 2017. - Chișinău, 2017, pp. 602-606.

DESPRE NECESITATEA SPORIRII RĂSPUNDERII PENALE PENTRU INFRAACȚIUNEA DE ACTIVITATE A MERCENARILOR PREVĂZUTĂ LA ART.141, ALIN. (2), CODUL PENAL AL REPUBLICII MOLDOVA

Vera MACOVEI,
doctorandă, Universitatea de Studii Politice și
Economice Europene „Constantin Stere”

SUMMARY

The criminal law in force requires the qualification of the respective facts in accordance with paragraph number 2, of Article 141, of the Penal Code of Republic of Moldova, without taking into account the special statute of the offender, as well as the fact that these actions are carried out frequently only due to the fact that, the person in question overused the working position mentioned in job description.

In the hereby article we propose for further research some issues related to the possibility of worsening the criminal liability for committing the offense provided in paragraph (2) art.141 PC of RM, provided that it is committed by a public servant of special status, as well as with the use of working position.

Keywords: conflict, freelancer, fight, misdemeanor, special status, working position.

Activitatea mercenarilor este o practică negativă care în ultima perioadă cunoaște o ascendență îngrijorător de mare în întreaga lume. De altfel activitatea mercenarilor, prin formele de manifestare sau prin efectele pe care le produce, depășește cu mult cadrul-limită al dreptului intern al unui stat și constituie astfel un atentat la valorile sociale care deja intră în cadrul interesului general al statelor, precum și la stabilitatea raporturilor internaționale. Or, activitatea mercenarilor încalcă toate normele de cooperare pașnică între națiuni și prezintă astfel un pericol sporit pentru întreaga comunitate internațională.

Asupra acestei probleme grave se pronunță și unii doctrinari care susțin că: „...prin dimensiunile și formele pe care le ia, fenomenul de mercenariat a ajuns o problemă a întregii comunități, axându-se pe interese din ce în ce mai largi, nu doar pe situații de instabilitate politică într-un stat sau pe ideea de dezechilibrare ori de intenție de dezechilibrare a situației sociopolitice pentru a se schimba situația geopolitică într-o regiune, a instaura un regim aservit unor puteri interesate; a forma un stat-satelit, a se folosi de resursele umane și materiale etc” [4]. Recurgerea la serviciul unor persoane plătite, pentru îndeplinirea unor sarcini militare, este o practică veche, la care unele state recurg și în prezent. Aceasta se face uneori cu încălcarea reglementărilor internaționale.

Potrivit autorului A. Cauia: „Caracteristic pentru mercenari este faptul că niciun stat care a profitat de aceste servicii nu se face responsabil pentru acțiunile acestora. De aceea, apartenența la forțele armate constituie criteriul în baza căruia poate fi realizată diferențierea participanților la operațiunile militare și statutul juridic al acestora. În conformitate cu prevederile dreptului internațional umanitar, mercenarii sunt recunoscuți drept criminali [2].

Suntem de acord cu această părere, întrucât participantul la operațiunile militare care nu este cetățean al unui stat implicat, în mod conștient, alege să săvârșească anumite acțiuni care cad, în statul nostru, de exemplu, sub incidența art.141 CP RM, respectiv pe bună dreptate autorul le atribuie calificativul de *criminali*.

Pe de o parte, pe plan mondial izbucnirea tot mai des a focarelor de lupte și războaie civile în tot mai multe state generează situații de nerespectare masivă în cadrul conflictelor armate a Legilor de război. Pe de altă parte, conflictele respective se soldează frecvent cu intervenția forțelor umane în scopul declarat al luptei pentru unele sau alte idealuri. Situațiile în cauză impun comunității internaționale întreprinderea unor eforturi susținute pentru anihilarea factorilor menționați, potențiali generatori ai unor crize umanitare.

În sensul respectiv, în literatura de specialitate se menționează că: „...depășirea unei crize, indiferent de genul acesteia, este o sarcină general-socială complexă. Realizarea unei asemenea sarcini solicită conjugarea tuturor forțelor moral-intelectuale, iar uneori și fizice ale membrilor societății” [1].

Astfel, în situația în care, la baza unei crize sociale se află anumite acțiuni violente, îndreptate împotriva suveranității, integrității teritoriale, orânduirii constituționale a unui stat, în mod evident ne aflăm în prezența unor încălcări ale drepturilor omului atât pe plan intern – ale cetățenilor statului respectiv, cât și pe plan internațional.

Or, după cum menționează autorii ruși Наинер А. și Ковалев С. А. în „Военные преступления: Геноцид. Террор. Борьба за правосудие”: „*Problema sancționării penale pentru încălcările în masă, a drepturilor omului și în parte pentru infracțiunile de război și contra omenirii este inacceptabilă în limitele dreptului național. Din motivul dat, toate aceste infracțiuni indiferent de țara, în care au fost săvârșite, trebuie să fie supuse judecății doar de către o instituție de justiție internațională*” [6].

În sensul dat, apare întrebarea firească: ...dacă nu cumva acțiunile de *activitatea mercenarilor* urmează a fi judecate de o instituție internațională, cu participarea statelor interesate: pe de o parte – statul al cărui cetățean este persoana și pe de altă parte – statul împotriva căruia a luptat sau și-a îndreptat acțiunile infracționale persoana respectivă.

Întrebarea respectivă își are raționamentul în simplu considerent că în final activitatea mercenarilor prejudiciază relațiile sociale care mențin și apără pacea, securitatea omenirii. Gradul prejudiciabil sporit al infracțiunii respective fiind relevat și în prevederile Convenției internaționale împotriva recrutării, folosirii, finanțării și instruirii mercenarilor [8], în preambulul căreia se stipulează că *mercenarii sunt recrutați, folosiți, finanțați și instruiți pentru activități care violează principiile dreptului internațional, cum ar fi suveranitatea, independența politică și integritatea teritorială a statelor, precum și autodeterminarea popoarelor* [9].

În acest context, în doctrină se menționează că: „*Atâta timp cât au existat persoane abilitate cu statut legal ce le permite să facă uz de forță întru distrugerea adversarului, atâta timp au existat diferite categorii de persoane afectate de ostilități care au participat direct în cadrul acestora, având scopuri diferite*” [3].

Prezentul studiu este axat în jurul unor probleme de calificare în partea ce ține de aplicarea art.141 alin.(2) din Codul penal al RM care incriminează „*activitatea mercenarilor*” în eventualitatea comiterii infracțiunii în cauză de către o persoană cu calitatea de subiect special și anume *funcționarul public, inclusiv funcționarul public cu statut special sau cu folosirea situației de serviciu*.

În contextul cercetării tematicii propuse este important să reiterăm că art.141 CP RM incriminează *participarea mercenarului într-un conflict armat, la acțiuni militare sau la alte acțiuni violente orientate spre răsturnarea sau subminarea orânduirii constituționale ori violarea integrității teritoriale a statului*. Este de remarcat faptul că Codul penal din 1961 nu prevedea incriminarea acțiunilor de activitatea mercenarilor, noțiunea regăsindu-se în art.130 [10] Codul penal RM din anul 2002 conform căruia prin *mercenar se înțelege persoana special recrutată, în țară sau în străinătate, pentru a lupta într-un conflict armat, care ia parte la operațiunile militare în vederea obținerii unui avantaj personal sau a unei remunerați promise de către o parte la con-*

flict sau în numele acesteia, care nu este nici cetățean al părții la conflict, nici rezident pe teritoriul controlat de o parte la conflict, nu este membru al forțelor armate ale unei părți la conflict și nu a fost trimisă de către un stat, altul decât partea la conflict, în misiune oficială ca membru al forțelor armate ale statului respectiv [7].

Alin. (2) al art.141 califică în fond ca infracțiune: „Angajarea, instruirea, finanțarea sau altă asigurare a mercenarilor, precum și folosirea lor într-un conflict armat, în acțiuni militare sau în alte acțiuni violente orientate spre răsturnarea sau subminarea orânduirii constituționale ori violarea integrității teritoriale a statului”.

Pentru cercetarea tematicii propuse este esențială definirea noțiunii de funcționar public cu statut special. Așadar, noțiunea respectivă se regăsește în prevederile art.123 alin. (2) CP RM potrivit căroră: „*Prin persoană publică se înțelege: funcționarul public, inclusiv funcționarul public cu statut special (colaboratorul serviciului diplomatic, al serviciului vamal, al organelor apărării, securității naționale și ordinii publice, altă persoană care deține grade speciale sau militare); angajatul autorităților publice autonome sau de reglementare, al întreprinderilor de stat sau municipale, al altor persoane juridice de drept public; angajatul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică; persoana autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public*”.

Cu referire la aceeași noțiune, Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI, definește *funcționarul public cu statut special* ca fiind „*persoană angajată în cadrul aparatului central al Ministerului Afacerilor Interne, în autoritățile administrative sau instituțiile din subordinea acestuia, care deține grade speciale și exercită sarcini ce țin de competența entității din care face parte, în conformitate cu legislația în vigoare*”[11].

În ceea ce privește folosirea situației de serviciu, aceasta presupune ca făptuitorul la momentul săvârșirii faptei să materializeze latura obiectivă a acesteia în circumstanțele unor atribuții de serviciu.

În acest sens, Curtea Constituțională reține că, *în cazul în care folosirea intenționată de către o persoană publică a situației de serviciu nu s-ar raporta la atribuțiile de serviciu prevăzute de o lege, s-ar ajunge la situația ca elementul material al infracțiunii... să fie configurat atât de către legiuitor, cât și de către alte entități publice* [12].

În contextul dat amintim că art. 327 CP RM prevede ca infracțiune: „(1) *Folosirea intenționată de către o persoană publică a situației de serviciu, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice*”.

În continuare, urmează să analizăm din punct de vedere juridico-penal infracțiunea de la alin. (2) art.141 CP RM prin prisma noțiunilor enunțate supra. Or, nu este nici pe departe imposibil ca una sau mai multe modalități de realizare a laturii obiective de la alin. (2) art.141 CP RM, și anume: *Angajarea, instruirea, finanțarea sau altă asigurare a mercenarilor, precum și folosirea lor* să fie efectuate de către un funcționar public cu statut special, cu folosirea situației de serviciu. În sensul respectiv, s-a făcut mai sus o incursiune la art. 327 CP RM, anume pentru a se vedea dacă nu cumva, în ipoteza în care *angajarea, instruirea, finanțarea mercenarilor* se realizează de către o persoană publică cu statut special, apare necesitatea delimitării acestor infracțiuni (art. 327 CP RM și alin. (2) art.141 CP RM).

Or, nu este de neglijat faptul că, în anumite circumstanțe infracțiunea prevăzută la alin. (2) art.141 CP poate fi săvârșită de către persoanele publice cu statut special sau cu folosirea situației de serviciu.

Referitor la sintagma „situație de serviciu”, în Hotărârea Curții Constituționale nr. 33 din 07.12.2017, este prezentată opinia Guvernului RM, conform căruia, textul: „*a situației de serviciu*” din alin. (1) al art. 327 din Codul penal *presupune săvârșirea unor acțiuni sau inacțiuni care*

decurg din atribuțiile de serviciu ale făptuitorului și care sunt în limitele competenței de serviciu ale acestuia.

În opinia Curții Supreme de Justiție, reflectată în Hotărârea Curții Constituționale nr. 33 din 07.12.2017, textul „*a situației de serviciu*” [...] din Codul penal trebuie raportat la atribuțiile de serviciu stabilite de actele normative adoptate de Parlament, Guvern, precum și cele stabilite în fișa postului. Astfel, Curtea Supremă de Justiție susține că „*atribuțiile de serviciu ale persoanei publice trebuie analizate prin prisma accesibilității actelor normative, ținând cont de funcția deținută de destinatarul legii penale*” [12].

Curtea Constituțională menționează că „persoana publică, în calitate de subiect special al infracțiunii abuz de putere sau abuz de serviciu, este investită cu exercitarea atribuțiilor specifice serviciului public. [...] Pentru incidența infracțiunii de abuz de putere sau abuz de serviciu este obligatorie, în calitate de situație-premisă, existența prealabilă a unui serviciu în care făptuitorul își desfășoară activitatea. Totodată, organele de urmărire penală și instanțele de judecată au obligația de a identifica atribuțiile de serviciu care au fost încălcate în urma săvârșirii infracțiunii” [15].

În contextul celor enunțate supra, considerăm necesar a cerceta problemele calificării, ce pot eventual apărea, în cazul săvârșirii infracțiunii de la alin. (2) art.141 CP RM de către un funcționar public cu statut special, de către un funcționar public cu statut special cu folosirea situației de serviciu sau de către un făptuitor – subiect general cu folosirea situației de serviciu.

Totodată, este important să menționăm că cercetarea tematicii propuse își are raționamentul în faptul că, în cazul infracțiunii prevăzute la alin. (2) art.141 CP, acțiunile unei persoane publice cu statut special cu folosirea situației de serviciu urmează a fi delimitate de aceleași acțiuni săvârșite de o persoană care nu deține calitatea/statutul respectiv. Or, în condițiile în care legea penală ar reglementa acțiunile respective ca circumstanță agravantă, ar decădea problema calificării faptei respective în coraport cu art. 327 CP RM.

Menționăm că în Raportul asupra relației dintre responsabilitatea ministerială politică și cea penală, adoptat la cea de-a 94-a ședință plenară (8-9 martie 2013), Comisia de la Veneția a constatat că prevederi penale care interzic „abuzul în serviciu”, „folosirea inadecvată a puterilor” și „abuzul de putere” sau infracțiunile similare se găsesc în numeroase sisteme juridice europene. Comisia de la Veneția a menționat că poate exista necesitatea în asemenea clauze generale [15].

Comisia de la Veneția a recomandat *ca prevederile penale naționale cu privire la „abuzul în serviciu”, „abuz de putere” și expresii similare să fie interpretate în sens restrâns și aplicate cu un grad înalt de prudență, astfel încât să poată fi invocate numai în cazuri în care fapta este de natură gravă, cum ar fi, spre exemplu, infracțiuni grave împotriva proceselor democratice naționale, încălcarea drepturilor fundamentale, subminarea imparțialității administrației publice etc.* [15].

În continuare, revenind la tematica propusă pentru cercetare, constatăm că, deși acțiunile respective se regăsesc în legea penală deja de 17 ani, practica judiciară a Republicii Moldova este una relativ *nouă* în partea ce ține de pronunțarea unor sentințe de condamnare în baza art.141 CP RM. Odată cu declanșarea acțiunilor violente cu implicarea armelor de foc și ofensivele militare în unele regiuni ale Ucrainei, fenomenul așa-zisei migrări a unor cetățeni ai Republicii Moldova în Ucraina pentru a participa la lupte ia amploare. Drept urmare a participării acestora la conflictele din Estul Ucrainei, în Republica Moldova în anul 2015 se atestă primele condamnări în baza art.141 CP RM.

Este necesar să reiterăm că latura obiectivă a infracțiunii prevăzute la art.141 CP RM se realizează prin fapta de participare într-un conflict armat.

Potrivit doctrinarilor S. Brânza și V. Stati [5], „*Latura obiectivă ... include următoarele două*

semne: – fapta prejudiciabilă exprimată în acțiunea de participare într-un conflict armat și – timpul săvârșirii infracțiunii, și anume – timpul conflictului armat, al acțiunilor militare sau al altor acțiuni violente”.

Așadar, pentru ca o faptă prejudiciabilă să poată fi calificată în baza art. 141 CP RM, este important ca fapta subiectului să fie în strânsă legătură cu un conflict armat, acțiuni militare sau al altor acțiuni violente. De exemplu, nu pot fi calificate în baza art. 141 CP RM acțiunile persoanei care, aflându-se pe teritoriul uni stat în care se desfășoară/are loc un conflict armat, acțiuni militare etc., acționând de sine stătător, provoacă o explozie asupra unei instituții de stat, sau deschide focul asupra unei mulțimi, într-o cu totul altă regiune decât cea unde se petrec acțiunile conflictului, deși aparent faptele îmbracă semnele activității de mercenar. Important pentru calificare este ca fapta să fie săvârșită: de o persoană care nu este cetățean a nici uneia dintre părțile antrenate în conflict; în timpul conflictului armat, acțiunilor militare etc.; fapta să se încadreze ca parte componentă a conflictului adică să urmărească același scop pe care-l are și formațiunea de partea căreia acționează; scopul material al făptuitorului.

În ipoteza dată, în lipsa uneia din semnele descrise mai sus, faptele urmează a fi calificate drept alte componente de infracțiune din CP, în funcție de obiectul juridic la care se atentează.

Aceiași autori [5] susțin că: *pentru calificarea faptei în baza alin. (1) art. 141 CP RM nu interesează dacă participarea într-un conflict armat, la acțiuni militare sau la alte acțiuni violente este sau nu activă. O asemenea împrejurare poate fi luată în considerare la individualizarea pedepsei.*

În convingerea noastră, *participarea într-un conflict armat* presupune, cu preponderență, îndeplinirea unor anumite acțiuni active din punct de vedere dinamic.

Totodată, în temeiul art. 130 CP RM una din condițiile principale pentru definirea noțiunii de „mercenar” este că persoana, *ia parte la operațiunile militare*. Astfel că, deși infracțiunea analizată este una *formală*, realizarea laturii obiective a acesteia presupune, în primul rând, realizarea anumitor acțiuni.

În acest context, menționăm că se încadrează ca *activitatea mercenarului* nu doar faptul aflării unei anumite persoane în *epicentrul* conflictului armat. Important pentru calificare este anume faptul întreprinderii anumitor acțiuni ca modalitate a laturii obiective a *activității mercenarului*. În caz contrar, când fapta îmbracă forma unui comportament pasiv, identificarea semnelor componente de infracțiune prevăzută la art. 141 CP RM va fi o operațiune logico-juridică mult mai dificilă.

În contextul acțiunilor prejudiciabile incriminate la alin. (2) art. 141 CP RM prezintă interes următoarea speță din practica judiciară: „CRG în perioada anului 2014, aflându-se pe teritoriul Federației Ruse și ulterior pe teritoriul Ucrainei, intenționat având scopul violării integrității teritoriale a statului și subminării orânduirii constituționale a Ucrainei din interes material, s-a înrolat pentru satisfacerea serviciului militar în Batalionul „Sparta”, regiunea Donețk, al forțelor separatiste din regiunea Donețk, în cadrul căruia, contra unei remunerări bănești, a participat în calitate de ostaș la conflictul armat din estul Ucrainei, în regiunea Donețk”.

Observăm că în prim-plan, acțiunea prejudiciabilă a lui CRG se realizează prin *participarea în calitate de ostaș la conflictul armat din estul Ucrainei*, ceea ce se încadrează în componența de infracțiune de la alin. (1) art. 141 CP.

Prin Sentința Judecătoriei Centru mun. Chișinău a 22.12.2015 CRG a fost recunoscut vinovat în săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 141 al. (1) CP, aplicându-i o pedeapsă în formă de închisoare pe un termen de 3 (trei) ani cu ispășirea pedepsei în penitenciar de tip semiînchis [13].

Așadar, observăm că acțiunile lui CRG se încadrează în alin. (1) art. 141 CP RM, pe când acțiunile lui MC, de finanțare, transportare, instruire, angajare, asigurare a mercenarilor se încadrează în alin. (2) art. 141 CP. Asupra aceleiași cauze Colegiul penal a constatat cu certitudine

că CR a comis infracțiunea prevăzută de art.141 alin. (l) CP RM [14].

În acest sens, apare întrebarea: care ar fi fost soluția de calificare a infracțiunii, dacă angajarea sau altă asigurare a mercenarilor ar fi fost realizată de către un angajat al Poliției de frontieră (*acțiunile de participare la trecerea persoanelor peste frontiera RM*), un angajat al Serviciului Vamal (*acțiunile de participare, înlesnire a trecerii punctului vamal cu armament*), etc.?"

Legislația penală în vigoare impune calificarea faptelor respective conform alin. (2) al art. 141 CP, fără a lua în considerare calitatea specială a făptuitorului, precum și faptul că acțiunile respective se realizează frecvent doar în virtutea faptului că, persoana s-a folosit de situația de serviciu specificată în fișa postului.

În concluzie, considerăm judicios modificarea legii penale și anume a prevederilor art. 141 alin. (2) CP RM în sensul incriminării în calitate de circumstanțe agravante a faptei de *angajare, instruire, finanțare sau altă asigurare a mercenarilor, precum și folosirea lor într-un conflict armat, în acțiuni militare sau în alte acțiuni violente orientate spre răsturnarea sau subminarea orânduirii constituționale ori violarea integrității teritoriale a statului, săvârșirea acesteia de către un funcționar public cu statut special, precum și săvârșirea acesteia cu folosirea situației de serviciu*.

Pe măsura aprofundării investigației științifice a problemei abordate vom veni cu argumentele de rigoare în favoarea modificării normei respective în sensul agravării pedepsei penale pentru săvârșirea infracțiunii de activitate a mercenarilor prevăzute la art. 141 alin. (2) CP RM de către alți subiecți, care cad sub incidența noțiunii de persoană publică stipulată la art. 123 alin. (2) CP RM.

BIBLIOGRAFIE

1. Avornic Gh., Grecu R. Opera juridică a lui Constantin Stere – tezaur științific nevalorificat. În: Revista Națională de Drept nr. 6, 2015, p 5-10. p. 6

2. Cauia A. Reglementarea juridică a statutului de mercenar în cadrul conflictului armat. În: Edificarea statului de drept și punerea în valoare a patrimoniului cultural și istoric al Moldovei în contextul integrării europene. Materialele Conferinței științifice internaționale anuale a tinerilor cercetători. Ediția a II-a, 28 martie 2008. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept al AȘM, 2009, p.100.

3. Cauia A. Calificarea juridică a participanților în cadrul conflictului armat din estul Ucrainei. p. 34 disponibil pe [https://ibn.idsi.md/.../Profilul% 20mercenarului%20in%20actiuni%20teroriste%20imp accesat la 01.04.2017](https://ibn.idsi.md/.../Profilul%20mercenarului%20in%20actiuni%20teroriste%20imp%20accesat%20la%2001.04.2017).

4. Codiță D. Despre statutul mercenarilor și angajaților companiilor militare –de securitate private. Asociația română de drept umanitar. Prahova. <http://www.arduph.ro/domenii/diu-si-terorismul/despre-statutul-mercenarilor-si-al-angajatilor-companiilor-militarede-securitate-private/> accesat la 11.04.2018.

5. Brânza S., Stati V. Tratat de drept penal. Partea specială. Vol. I. - Chișinău: Tipografia Centrală, 2015. 1328 p.

6. Наинер А., Ковалев С. Военные преступления: Геноцид. Террор. Борьба за правосудие. пер. с англ. Богдановского А. М: Юристы, 2000, 368 с.

7. Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2002 Monitorul Oficial al R. Moldova, 128-129/1012 din 13.09.2002.

8. Legea nr. 223/13.10.2005 pentru aderarea Republicii Moldova la Convenția internațională cu privire la lupta contra recrutării, utilizării, finanțării și instruirii mercenarilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova 145-147/693, din 04.11.2005.

9. Convenția Organizației Națiunilor Unite contra recrutării, utilizării, finanțării și instruirii mercenarilor din 4 august 1989, adoptată prin Rezoluția Adunării Generale a ONU, nr.

44/3. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/552/75/IMGNR055275.pdf?OpenElement> (accesat la 01.04. 2018).

10. Articol modificat prin Legea nr. 64/04.04.2013 pentru modificarea și completarea Codului penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 115/359, 21.05.2013.

11. Legea nr. 288/16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Monitorul Oficial al R. Moldova, 40-49/85 din 31.03.2018.

12. Hotărârea Curții Constituționale nr. 33 din 07.12.2017 <http://lex.justice.md/md/373969%20/> accesat la 09.04.2018.

13. Judecătoria sect. Centru mun. Chișinău Dosar nr. 1-784/15. Sentința din 22.12.2015.

14. Colegiul Penal al Curții de Apel Chișinău. Dosarul nr. 1a-212/16. Decizia din 22.03.2016.

15. Hotărârea Curții Constituționale nr. 33 din 07.12.2017.

DELIMITAREA INFRAȚIUNII DE CONSTRÂNGERE DE A FACE DECLARAȚII DE INFRAȚIUNEA DE TORTURĂ, TRATAMENT INUMAN SAU DEGRADANT

Elena JENUNCHI,
doctorandă, Universitatea de Studii Politice și
Economice Europene „Constantin Stere”

SUMMARY

In this article it is handled the issue of the delimitation of two related offences: the coercive offense of making statements and the offense of torture of inhuman or degrading treatment. The researcher assesses the issue as a complex one, less discussed in the doctrine of criminal law and which leads to an increased number of mistakes committed in applying those criminal law rules. In the study, the author's opinion is motivated and according to it, the right qualification and trenchant delimitation of the stated offences it is necessary to be established both characteristics signs of each offence in question and the factual circumstances of a specific case. The resulting right will be identified as a unique accumulation of signs, analysed carefully in the content of this publication, which characterises each of the two offenses, and at the same time facilitates their delimitation.

Keywords: offence, coercion to make statements, torture, inhuman or degrading treatment, subject, object, harmful event, goal, delimitation.

Constrângerea de a face declarații – infracțiunea prevăzută de art. 309 CP RM are asemănare cu un șir de infracțiuni conexe și cu anumite norme de drept penal ce concurează între ele. Ea este asemănătoare, în primul rând, cu tortura, tratamentul inuman sau degradant (art.166¹ CP RM), cu cea de determinare la depunerea de declarații mincinoase, la formularea de concluzii false sau la efectuarea de traduceri incorecte (art. 314 CP RM) și cu declarația mincinoasă, concluzia falsă sau traducerea incorectă (art. 312 CP RM). În activitatea practică ce ține de aplicarea legii penale în sensul combaterii juridico-penale a infracțiunii de constrângere de a face declarații, apar anumite dificultăți legate, în primul rând, de delimitarea acestei fapte de infracțiunea de tortură, tratamentul inuman sau degradant. Situația se complică pe motivul că în literatura de specialitate nu există o opinie unică în perceperea faptelor cuprinse de către aceste componente de infracțiune. Efectuarea unei cercetări științifice – cu imanente implicații în legislația penală, doctrina penală și practica judiciară – a problemelor teoretice și aplicative privind delimitarea constrângerii de a face declarații de infracțiunea de tortură, tratament inuman sau degradant este un obiectiv științific cât se poate de important și actual, deocamdată insuficient cercetat în teoria dreptului penal. Dificultățile se explică prin faptul că o anumită infracțiune întotdeauna are un șir de elemente și semne comune cu alte infracțiuni. Pentru a califica corect o infracțiune este necesar a stabili liniile de delimitare între această infracțiune și infracțiunile adiacente. Stabilind semnele caracteristice ale faptei, care îi sunt proprii, treptat adâncind analiza normei de drept și circumstanțele faptice ale cazului, ajungem la unicul cumul de semne, care caracterizează această infracțiune și o deosebesc de alte infracțiuni [5, p.207].

Prin Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 252 din 08.11.2012 [1, p.263-269], art. 309 CP RM a căpătat următorul conținut legal: „Constrângerea persoanei, prin amenințare sau prin alte acte ilegale, de a face declarații, de a încheia

acord de recunoaștere a vinovăției, constrângerea, în același mod, a expertului de a face concluzia sau a traducătorului, sau a interpretului de a face o traducere sau interpretare incorectă de către persoana care constată infracțiunea, ofițerul de urmărire penală, procuror sau de către judecător, dacă aceasta nu constituie tortură, tratament inuman sau degradant”. Drept element de noutate apare concretizarea făcută de legiuitor la finele dispoziției, potrivit căreia fapta va constitui o constrângere de a face declarații, cu condiția ca aceasta să nu constituie tortură, tratament inuman sau degradant.

Dificultăți în delimitarea infracțiunilor de constrângere de a face declarații de cea de tortură, tratament inuman sau degradant au existat și în timpul acțiunii legii penale în redacția anterioară, până la intervenția Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 252 din 08.11.2012.

În contextul respectiv autorul V. Stati a publicat în Revista națională de drept nr. 2 și 3/2008 două articole dedicate studiului infracțiunilor prevăzute de art. 309¹ CP RM (redacția veche a Codului Penal). În aceste publicații autorul se referă amănunțit la conținutul obiectului juridic al infracțiunii de tortură, dar și la semnificația semnelor secundare ale laturii subiective, precum scopul și motivul infracțiunii [2,3]. Polemica referitoare la disensiunea consacării infracțiunii de tortură în Capitolul XIV din Partea Specială a Codului penal al Republicii Moldova „Infracțiuni contra justiției”, dată fiind lipsa coraportării torturii la sfera înfăptuirii justiției a dus la propunerea de a redenumi Capitolul XIV din Partea Specială a Codului penal al Republicii Moldova din „Infracțiuni contra justiției” în „Infracțiuni privind înfăptuirea justiției sau legate de înfăptuirea justiției”. Legiuitorul însă nu a mers pe această cale și a modificat legea penală incluzând infracțiunea de tortură, tratamentul inuman sau degradant în Capitolul III din Partea Specială a Codului penal al Republicii Moldova „Infracțiuni contra libertății, cinstei și demnității persoanei” [4, p.15].

Pornind de la cele relatate anterior, o primă delimitare a acestor două infracțiuni vine de la bun început din referința la **obiectul juridic special** al acestora. Obiectul juridic special al infracțiunii de constrângere de a face declarații, cât și cel al infracțiunii de tortură, tratament inuman sau degradant au caracter multiplu. În cazul primei infracțiuni obiectul juridic principal îl formează relațiile sociale cu privire la contribuirea la înfăptuirea justiției, sub aspectul neadmiterii constrângerii unor persoane participante la procesul penal să săvârșească acțiuni ce nu corespund cu voința lor; obiectul juridic secundar îl constituie relațiile sociale cu privire la libertatea psihică (morală), integritatea corporală sau sănătatea persoanei. În cazul infracțiunii incriminate la art.166¹ CP al RM obiectul juridic principal îl formează relațiile sociale cu privire la demnitatea persoanei, iar obiectul juridic secundar îl constituie relațiile sociale cu privire la integritatea fizică sau psihică a persoanei, apărute împotriva tratamentului inuman sau degradant. Observăm că totuși obiectul juridic secundar al acestor două infracțiuni se suprapun în punctul ce ține de relațiile sociale cu privire la libertatea psihică a persoanei din această cauză și se întâlnesc dificultăți la calificare. Aceasta este una din cauzele ce generează dificultăți la calificare. Însă să nu uităm că în cazul constrângerii de a face declarații este necesar ca acțiunile ilegale îndreptate asupra integrității psihice a persoanei trebuie să aparțină subiectului special și aceste acțiuni nu trebuie să adopte forma tratamentului inuman sau degradant. Aceasta este o primă deosebire a acestor două infracțiuni.

Atât infracțiunea prevăzută la art. 166¹ CP cât și cea incriminată la art. 309 CP au obiect material numai atunci când infracțiunea se realizează prin constrângerea fizică asupra subiectului pasiv. În această ipostază, corpul persoanei împotriva căreia se îndreaptă fapta constituie obiectul material al infracțiunii.

Victima infracțiunilor comparate poate să coincidă. Astfel, **de exemplu**, bănuitul, învinuitul, inculpatul, victima (în sens procesual), partea vătămată, martorul ca potențiale victime cu

calități speciale ale infracțiunii prevăzute la art. 309 CP RM sunt persoane supuse unor măsuri de constrângere având la bază exercițiul autorității publice, fapt caracteristic infracțiunilor de tortură, tratament inuman sau degradant. Victima infracțiunii prevăzute la art.1661 CP al RM aceasta poate fi nu doar persoana care se află sub arest sau care execută o pedeapsă privată de libertate, ci și persoana reținută, percheziționată, adusă forțat, supusă unor măsuri de siguranță, supusă tratamentului psihiatric, supusă acțiunilor mijloacelor speciale etc. În alți termeni se are în vedere orice persoană supusă unor măsuri de constrângere având la bază exercițiul autorității publice [6, p. 520].

Latura obiectivă a infracțiunii de constrângere de a face declarații, infracțiune prevăzută la art. 309 CP RM, constă în fapta prejudiciabilă, exprimată în acțiunea fie de constrângere a persoanei, prin amenințare sau prin alte acte ilegale, de a face declarații, de a încheia acord de recunoaștere a vinovăției, fie de constrângere, în același mod, a expertului de a trage concluzia sau a traducătorului, sau a interpretului de a face o traducere sau interpretare incorectă [7, p. 787].

Spre deosebire de infracțiunea de tortură, tratament inuman sau degradant, metodele de constrângere în cazul infracțiunii de constrângere de a face declarații sunt amenințarea și alte acte ilegale. Prin „amenințare” se are în vedere: amenințarea cu violență, amenințarea cu divulgarea unor informații compromițătoare, amenințarea cu distrugerea sau cu deteriorarea bunurilor, amenințarea cu răpirea unei persoane, amenințarea cu răpirea mijlocului de transport etc. Prin „alte acte ilegale” se înțelege: violența, profitarea de dependență a victimei, profitarea de poziția de vulnerabilitate a victimei, hipnoza, tehnica influențării psihologice graduale, tehnica influențării psiholingvistice [7, p. 791] etc.

Autorii ruși A. S. Gorelik și L. V. Lobanova consideră că latura obiectivă a infracțiunii de constrângere de a face declarații constă în constrângerea persoanei de a face declarații (concluzie) și este compusă din două părți legate strâns una de cealaltă – aplicarea unor măsuri de constrângere ilegale persoanei interogate și cerința de a face anumite declarații, această cerință în cazul infracțiunii de tortură, tratament inuman sau degradant lipsește [9, p. 85].

În cazul infracțiunii specificate la art. 1661 CP al RM, latura obiectivă are următoarea structură: 1) fapta prejudiciabilă exprimată în acțiunea sau inacțiunea de cauzare a unei dureri sau a unei suferințe fizice ori psihice, care reprezintă tratament inuman ori degradant; 2) urmările prejudiciabile constând în durerea sau suferința fizică sau psihică; 3) legătura de cauzalitate dintre fapta prejudiciabilă și urmările prejudiciabile.

Constatăm că în cadrul celor două infracțiuni ii este caracteristică constrângerea, cu particularitatea că în cazul infracțiunilor de tratament inuman sau degradant (alin. (1) art.1661 CP RM) și de tortură (alin. (3) art.1661 CP RM) constrângerea este deductibilă, nu însă explicită, ca în cazul infracțiunii prevăzute la art. 309 CP RM. În literatura de specialitate se susține că în sensul art. 309 CP RM termenul „constrângere” are înțelesul de influențare asupra victimei, astfel încât aceasta să fie lipsită de posibilitatea de a-și dirija acțiunile, prin:

- a) amenințare;
- b) alte acte ilegale [7, p.788].

Firește, aceste metode pot să caracterizeze și infracțiunile prevăzute la art. 1661 CP RM, însă, spre deosebire de infracțiunea prevăzută la art. 309 CP RM, constrângerea în cazul infracțiunilor de tortură, tratament inuman sau degradant se poate realiza și prin aplicarea violenței. Concluzia firească rezidă în aceea, că constrângerea în cazul infracțiunilor prevăzute la art. 1661 CP RM apare doar ca excepție, nefiind o condiție a incriminării. Susținem autorii care merg pe conceptul că structura laturii obiective și, implicit, momentul de consumare a infracțiunii este cel mai relevant criteriu de demarcare a faptei numite [8, p. 45].

Infracțiunea prevăzută la art. 309 CP RM este o infracțiune *formală*, ea se consideră consu-

mată din momentul constrângerii victimei. Pentru calificare nu este relevant dacă victima va îndeplini acțiunea la care este constrânsă sau nu, această circumstanță va fi luată în considerare la individualizarea pedepsei. Pe când infracțiunea prevăzută la art. 1661 CP RM este o infracțiune materială ea se consideră consumată din momentul producerii durerii sau suferinței fizice ori psihice.

Subiectul special al infracțiunilor comparate, de asemenea, poate fi similar. Astfel, persoana care constată infracțiunea, ofițerul de urmărire penală, procurorul sau judecătorul, ca subiecți speciali ai infracțiunii prevăzute la art. 309 CP RM, sunt nu altceva decât persoane publice, respectiv persoane cu funcție de demnitate publică, calități speciale specifice pentru subiectul infracțiunilor de tortură, tratament inuman sau degradant. Însă subiectul infracțiunii prevăzute la alin. (1) art. 1661 CP RM se deosebește prin calitățile speciale precum: „orice altă persoană care acționează cu titlu oficial; sau orice persoană care acționează cu consimțământul expres sau tacit al uneia persoane care acționează cu titlu oficial [7, p. 790].

Vinovăția în cazul infracțiunilor analizate se caracterizează prin intenție. Totuși diferențe se impun pe fundalul tipului de intenție. **Sub acest aspect**, distingem diferențe dintre infracțiunea de tratament inuman sau degradant (alin. (1) art. 1661 CP RM) care poate fi comis atât cu intenție directă, cât și cu intenție indirectă, pe când în cazul constrângerii de a face declarații (art. 309 CP RM) fapta se comite doar cu intenție directă.

Latura subiectivă a infracțiunii de constrângere de a face declarații. Acțiunea de constrângere trebuie să fie săvârșită cu scopul ca persoana audiată să facă declarații, expertul – să tragă concluzii, iar traducătorul sau interpretul – să efectueze o traducere sau interpretare incorectă. Alte scopuri sau mobilul (motivul) faptei de constrângere de a face declarații nu au importanță pentru existența acestei infracțiuni. Motivele acestei infracțiuni constau în: interes material, năzuința de autoafirmare, înțelegerea denaturată a obligațiilor de serviciu, incapacitatea de a soluționa pe căi legale problema creată etc.

Scopul infracțiunii de constrângere de a face declarații este unul special, acesta poate îmbrăca deci câteva forme, precum: 1) scopul de a o face pe victimă să depună declarații (în prezența modalității normative de constrângere a persoanei, prin amenințare sau prin alte acte ilegale, de a face declarații); 2) scopul de a o face pe victimă să formuleze concluzia (în prezența modalității normative de constrângere a expertului, prin amenințare sau prin alte acte ilegale, de a face concluzia); 3) scopul de a o face pe victimă să efectueze o traducere sau interpretare incorectă (în cazul modalității de constrângere a traducătorului ori a interpretului, prin amenințare sau prin alte acte ilegale, de a face o traducere sau interpretare incorectă).

Latura subiectivă a infracțiunii de tortură, tratament inuman sau degradant. Motivele infracțiunii date pot fi: interesul material, năzuința de autoafirmare, incapacitatea de a soluționa pe căi legale problema procesuală creată, perceperea denaturată a obligațiilor de serviciu, răzbunare, gelozie, ură socială, invidie, ură națională, rasială sau religioasă, motive sadice etc.

Scopul infracțiunii date poate îmbrăca următoarele forme: 1) obținerea de la persoana supusă efectiv tratamentului inuman sau degradant sau de la o persoană terță a informațiilor sau mărturisirilor; 2) pedepsirea persoanei supuse efectiv tratamentului inuman ori degradant pentru un act pe care acesta sau o terță persoană l-a comis ori este bănuită că l-a comis; 3) intimidarea sau exercitarea de presiuni asupra persoanei supuse efectiv tratamentului inuman sau degradant sau asupra unei terțe persoane etc.

În concluzie, putem afirma că există o multitudine asemănări între infracțiunile analizate, însă totuși atât infracțiunea de constrângere de a face declarații, cât și infracțiunea de tortură, tratament inuman sau degradant dețin trăsături specifice care necesită a fi scoase în evidență și luate în considerație la calificarea infracțiunilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 252 din 08.11.2012. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 263-269.
2. Stati V. Răspunderea penală pentru infracțiunea de tortură și infracțiunea de organizare sau instigare a acțiunilor de tortură (art. 3091 CP RM): Partea I. În: Revista Națională de Drept, 2008, nr. 2.
3. Stati V. Răspunderea penală pentru infracțiunea de tortură și infracțiunea de organizare sau instigare a acțiunilor de tortură (art. 3091 CP RM): Partea II. În: Revista Națională de Drept, 2008, nr. 3.
4. Ursu D. Delimitarea infracțiunilor de tortură, tratament inuman sau degradant de constrângerea de a face declarații . În: Materialele Conferinței științifice internaționale cu genericul „Perspectivele și problemele integrării în spațiul european al cercetării și educației”. Vol. I. Cahul: US Cahul, Tipografia „Centrografic”, 2015.
5. Țurcanu I. Unele aspecte referitoare la delimitarea și calificarea prin concurs a infracțiunii de corupere pasivă cu alte infracțiuni. Revista Națională de Drept nr.10-12, 2009.
6. Brânză S., Stati V. Tratat de drept penal, Partea Specială, Vol. I, Chișinău, 2015.
7. Brânză S., Stati V. Tratat de Drept penal. Partea specială. Vol. II. Chișinău, 2015.
8. Lober J., Stippel J., Eșanu A. ș. a. Recomandări metodologice pentru investigarea eficientă a infracțiunilor de tortură, tratament inuman sau degradant: (de uz intern). Chișinău: Imprint Star, 2014.
9. Горелик А. С., Лобанова Л. В. Преступления против правосудия. Санкт-Петербург, 2005.

EFICACITATEA REALIZĂRILOR ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI INTERESELOR ECONOMICE ALE CONSUMATORILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA

Virgiliu MOREI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Cristina BOLUN,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The role of a consumer is important in an economic system of any state. An informed and educated consumer can influence the economic development of the state by encouraging competition and innovation within the business environment. Decision-making capacity of the consumer is not just a question of their rights, but also concerns the creation of a global environment that enables consumers to exercise their rights and to benefit from them.

Continuous monitoring of consumer behavior is essential both in economic terms and in the public policy of the state in this area. It is of a major importance to establish an adequate regulatory framework for consumer protection and the establishment of „robust” bodies to protect them.

Keywords: consumer, rights, protection, state policy, legislation.

În prezent, există un cadru instituțional bine structurat și destul de complex în domeniul ce vizează protecția intereselor economice ale consumatorilor, cadru care s-a dezvoltat și s-a diversificat în timp. Or, interesele generale ale consumatorilor vizează protejarea de practicile comerciale loiale; publicitatea înșelătoare și publicitatea care denigrează mărcile concurente (publicitatea comparativă); indicatorii de preț și sistemele de etichetare; clauzele contractuale abuzive; vânzarea la distanță și la domiciliu; pachetele de servicii turistice și contractele privind folosința pe durată limitată a bunurilor imobile; drepturile pasagerilor (călătorii de agrement sau de afaceri).

Astfel, odată cu semnarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, Republica Moldova s-a aliniat la principalele obiective ale UE în domeniul protecției consumatorilor:

- să ofere mai multă putere consumatorilor;
- să amelioreze bunăstarea consumatorilor în materie de prețuri, posibilitatea de alegere, de calitate, de diversitate, de accesibilitate și de siguranță.

Prin urmare, scopul general al inițiativelor legislative de protecție a drepturilor și intereselor economice ale consumatorilor constă în crearea premiselor pentru implementarea în Republica Moldova a măsurilor menite să asigure, pe de o parte, un nivel înalt de protecție a consumatorilor, iar pe de altă parte, responsabilizarea agenților economici.

Primordial, este necesar de menționat că, obiectivul politicii statului în domeniul protecției consumatorilor este de a elabora și implementa un cadru normativ adecvat prin stabilirea cerințelor generale de protecție a acestora, stabilirea normelor și reglementărilor specifice

pentru protecția vieții, sănătății, eredității și securității consumatorilor.

Efectele implementării politicilor de protecție a consumatorilor, în practică se conturează prin încălcările/abaterile admise de agenții economici.

În contextul menționat ar fi elocvent faptul că, în ceea ce privește legislația pe care o implică organizarea procesului de protecție a consumatorilor, aceasta trebuie să aibă în vedere realitățile concrete din fiecare țară, principiile de drept și practica juridică din țările respective, precum și o serie de prevederi ale acordurilor și convențiilor internaționale în materie de drept, politici comerciale și protecția consumatorilor.

Politicile publice naționale care implică aspectele de protecție a consumatorilor în Republica Moldova sunt mai tinere și mai puțin impresionabile în comparație cu cele ale statelor-membre ale UE. Acest fapt determină continua dezvoltare și modificare a cadrului legal în domeniul protecției consumatorilor.

În linii generale, tot cadrul normativ ar putea fi divizat în câteva categorii de bază: a) legislația ce reglementează și instituie drepturile și garanțiile fundamentale în privința consumatorilor, în care ar putea fi încadrate și legile sectoriale, care la fel se referă la drepturile consumatorului pe domenii mai înguste (telecomunicații, energetică etc.); b) o altă categorie distinctă ar fi legislația ce ține de reglementarea calității și inofensivității produselor și serviciilor (inclusiv supravegherea pieței) și c) o ultimă categorie ar putea fi legislația ce stabilește reglementarea modului de soluționare a disputelor și recuperare a prejudiciului.

În același timp, din perspectiva legislației comunitare existente și a planurilor de armonizare în domeniul protecției consumatorului, cadrul legislativ național ar putea fi privit, așa cum este menționat mai sus, la fel prin prisma următoarei categorisiri: (1) prevederi ce țin de siguranța produselor; (2) reglementarea activității de comerț; (3) reglementarea raporturilor contractuale; (4) reglementarea serviciilor financiare și, în special, cele ce țin de creditul de consum; (5) reglementarea procedurilor de despăgubire și executare; (6) cerințe în privința cooperării între autorități.

Într-un sens mai exact, reliefăm că protecția economică a consumatorilor este un aspect esențial al respectării drepturilor acestora, sens în care legea prevede că agenții economici sunt obligați să se abțină de la practicile comerciale înșelătoare, abuzive, să redacteze clar și precis clauzele contractuale, mai ales în ceea ce privește prețul, garanțiile și calitatea produselor și serviciilor și să acorde despăgubiri pentru daunele cauzate de produse sau servicii care nu corespund clauzelor contractuale. Imposibilitatea folosirii produselor sau a serviciilor impune restituirea contravalorii lor sau înlocuirea acestora, atunci când aceasta nu este imputabilă consumatorului. [1, p. 59].

Cu referire la drepturile consumatorilor în cazul unui produs/serviciu neconform, remarcăm noile abordări vizavi de măsurile de remediere a neconformităților, instituite recent prin prevederile legii privind protecția consumatorilor. Astfel, legea națională de specialitate reglementează noi aspecte referitoare la garanția legală de neconformitate pentru produsele de folosință îndelungată, al cărei termen este de 2 ani, și garanția comercială, fiind o garanție facultativă acordată de către comerciant [2, art. 12, al. (4)]. Inovativ, este și ordinea solicitărilor măsurilor de remediere și a condițiilor în care respectiva măsură poate fi solicitată de către consumator.

Eficacitatea reglementărilor ce fac domeniul protecției consumatorilor se simte atunci când observăm capacitatea consumatorului de a fi informat. Astfel, majoritatea politicilor publice în domeniul protecției consumatorilor prevăd acțiuni care țin de informarea și consolidarea capacităților educaționale ale consumatorului. Cel mai mult este resimțit acest fenomen prin acțiunile prevăzute de strategiile sectoriale, care în ultima perioadă prevăd un șir tot mai larg de măsuri și acțiuni în vederea realizării acestui proces de educare și informare.

Astfel, în conceptul strategiilor naționale se stabilește drept scop primordial capacitatea decizională a consumatorului, care poate fi realizată, în primul rând, prin informarea și educarea acestuia. În ultimii ani au fost efectuate un șir de acțiuni, în special, privind informarea consumatorilor, dar și de educarea acestora asupra drepturilor și apărarea intereselor economice. De exemplu, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței (APCSP) organizează și desfășoară anual, cu suportul organelor administrației publice locale întâlniri (vizite) consultative, de informare a consumatorilor și agenților economici privind protejarea drepturilor și intereselor economice ale consumatorilor.

La fel și majoritatea autorităților care sunt împuternicite prin lege cu protecția consumatorului în domeniul lor de activitate (în special, autoritățile de supraveghere a pieței) au desfășurat seminare și consultări legate de problemele respectării drepturilor consumatorului în domeniul acestora de reglementare și control. Însă, în acest sens trebuie de remarcat că totuși autoritățile în cauză nu sistematizează și nu aspiră la eficientizare și maximalizare a impactului prin lipsa de planuri clare în acest sens, prin lipsa de stabilire și urmărire a indicatorilor de performanță.

În vederea dezvoltării procesului de educare a consumatorilor, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a elaborat și a implementat curriculum-ul în domeniul protecției consumatorilor pentru clasele a VIII-IX-a și a X-XII-a cu statut de curs opțional. În sistemul universitar și specializat acest curs lipsește totuși în unele instituții, deși în sistemul universitar ar fi mult mai indicat, odată ce studentul reprezintă un consumator destul de activ.

În contextul acordării atenției corespunzătoare informării și educării consumatorului, remarcăm faptul că în plan național este important să existe o sursă de informare constantă în cadrul mass-mediei, în special sub forma unei ediții periodice dedicate exclusiv problematicei lor protecției consumatorului.

În ceea ce privește consolidarea și planificarea efortului de informare din partea statului, trebuie să constatăm că lipsește în mare parte un sistem informațional definit care ar permite monitorizarea nivelului de informare și încredere a consumatorului.

În prezent, în legătură cu analiza efectuată pentru elaborarea noii strategii, sunt în desfășurare acțiuni privind determinarea nivelului real de informare, educare și încredere a consumatorului. Dar, deja în cadrul acestor acțiuni s-a constatat lipsa de interes și voință a actorilor implicați în ceea ce privește monitorizarea nivelului de informare și încredere a consumatorului, ceea ce impune la fel și necesitatea creării și implementării factorilor motivaționali pentru actorii (autorități și asociații) implicați pentru a acorda o atenție mult mai mare aspectelor de informare, educare și comunicare în genere cu consumatorul.

În mod exemplificativ, mai jos sunt prezentate unele evaluări succinte de analiză estimativă a funcționalității activității de supraveghere a pieței, precum și de asigurare de măsuri reparatorii de către autoritățile care sunt împuternicite prin lege cu protecția consumatorului în domeniul lor de activitate. Activitatea acestora este raportată la numărul potențial de consumatori și la riscul estimat de apariție a încălcărilor (a tranzacțiilor prejudiciabile). Din statistica oficială numărul estimativ de consumatori pe țară este de 2,9 mil. persoane, ținându-se în acest sens cont de persoanele care au capacitate juridică de exercițiu de a intra în raporturi contractuale. Prin urmare, în sensul evaluării s-a constatat că în prezent riscul estimat de apariție a tranzacțiilor prejudiciabile este de aproximativ 80%.

Ar fi relevant în acest sens exemplul APCSP, odată ce aceasta este autoritatea indicată și cunoscută de consumatori (căci indicarea numărului de telefon a acesteia este obligatorie în fiecare punct de comerț și prestări servicii) și la care în mod prezumtiv ar trebui să apeleze, în primul rând, fie pentru plângeri sau pentru consultații.

Este important de subliniat că, în contextul reformelor administrației publice centrale,

APCSP a devenit punct de contact național în domeniul protecției consumatorilor, care coordonează implementarea tuturor politicilor de protecție a consumatorilor.

Din datele raportate de APCSP, aceasta în anul 2017 a înregistrat cca 1955 de petiții (la fel a acordat în jur de 13132 de consultări și adresări pe an), în total a încheiat 267 de procese-verbale cu privire la contravenție, în același an controlând cca 203 agenți economici conform graficului de controale (la 69% din aceștia depistând încălcări) [3].

O situație puțin mai diferită este în cazul autorităților independente de reglementare care au un număr considerabil mai mic de agenți economici în supraveghere. Dar, totodată, aceștia acoperă o arie foarte mare de consumatori cu un număr foarte înalt de tranzacții cu executare succesivă, ceea ce ar însemna că și cele mai mici încălcări duc la risc înalt de apariție a prejudiciului în masă. În acest sens Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE), de exemplu, raportează încălcări sistematice, în primul rând, ale intereselor economice ale consumatorului.

În cadrul altor tipuri de entități lipsa de funcționalitate scontată se datorează nu atât sistemului instituțional existent, cât nivelului de informare și încredere a consumatorului. De exemplu, am putea determina că în prezent numărul de avocați este satisfăcător pentru acordarea consultărilor și apărarea drepturilor consumatorului în mod eficient, însă din analiza efectuată constatăm un număr infim de persoane care se adresează anume cu probleme legate de protecția consumatorului.

O situație aparte este și în privința sistemului de învățământ, unde, în mod efectiv, capacități sunt destule pentru promovarea educației consumatorului, însă în mod inexplicabil în sistemul universitar lipsește aproape în totalitate preocuparea de educare în privința protecției consumatorului.

Din informația analitică prezentată devine evidentă necesitatea consolidării instituționale în privința acțiunilor de protecție a consumatorului.

De multe ori, din raportările analizate ale instituțiilor actuale se adevărește că chiar și acolo unde capacitățile financiare și umane sunt mai mari, totuși poate apărea problema implementării acțiunilor îndreptate anume spre protecția consumatorului, autoritatea preocupându-se, în general, de atribuțiile acesteia, fără alocarea, în special, a efortului pentru soluționarea problemelor ce țin de protecția consumatorului în domeniul acesteia de activitate.

În același timp, este important să menționăm că o parte din lipsa scontată de funcționalitate a instituțiilor se datorează consumatorului neinformați și neîncrezuți în capacitățile instituționale existente.

Autoritățile responsabile de siguranța serviciilor și produselor (supravegherea pieței) omit de multe ori să utilizeze un instrument important în mărirea impactului acțiunilor acestora – mediatizarea amplă și detaliată a acțiunilor și consecințelor acestor acțiuni care poate avea efect dublu, pe de o parte, are efect profilactic pentru mediul de afaceri, pe de altă parte, are efect informativ și de ridicare a nivelului de încredere pentru consumatori.

O altă problemă evidentă în cadrul instituțional este comunicarea, practic, inexistentă și de coordonare joasă a efortului între autorități. Sisteme viabile de schimb informațional și coordonare a eforturilor în control și monitorizare ar aduce efectul de sinergie care ar ridica funcționalitatea cu eforturi minime din partea autorităților.

Un rol important în eficacitatea produselor și a serviciilor de securitate oferite pe piață este un sistem de supraveghere a pieței, care are ca scop prevenirea accesului în serviciile de piață ale mărfurilor neconforme.

Reiterăm în context că unul dintre fundamentele unui sistem eficient de drepturi de protecție a consumatorilor în Republica Moldova are la bază dezvoltarea cadrului legislativ în conformitate cu cele mai bune standarde europene în acest domeniu. Astfel, faptul că nor-

mele instituite la nivel național, în special cele cu referire la relațiile contractuale, interzicerea clauzelor abuzive și a practicilor comerciale înșelătoare, instituirea obligațiilor producătorilor și vânzătorilor în cadrul garanției legale de conformitate și a garanției facultative comerciale, permit într-o măsură mai accentuată protejarea consumatorului și dezvoltarea drepturilor sale.

Conform rapoartelor de activitate ale APCSP, observăm o creștere lentă, dar pozitivă a interesului consumatorului asupra consultării clauzelor contractuale și un interes tot mai sporit față de serviciile de reparație, de serviciile de expertiză a instituției terțe competente, privind constatarea cauzei defecțiunii, înlocuirea produselor necorespunzătoare.

Concluzii. În adoptarea cadrului legislativ privind protecția consumatorilor, legiuitorul a avut în vedere ca sistemul de acte normative în domeniu să fie unul unitar, dar și flexibil, care să răspundă schimbărilor de structură din societate și economie și să se armonizeze atât cu celelalte componente ale sistemului nostru legislativ cât și cu legislația europeană în domeniu.

Deci, ca urmare a celor analizate, putem concluziona cu certitudine și declara reușitele pozitive ale Republicii Moldova cu privire la dezvoltarea unui cadru normativ vast, oportun și relevant în domeniul protecției drepturilor și intereselor economice ale consumatorilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Cojocaru V. Protecția consumatorului în Republica Moldova prin prisma reglementărilor europene. Chișinău: În „Revista Națională de Drept” nr.7-8, 2010.

2. Legea nr. 105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor. [Citat pe 15 decembrie 2017]. Disponibil: http://lex.justice.md/document_rom.php?id=546986A0%3A88685EC5

Raportul de activitate al Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței pentru anul 2017. [Citat pe 26 ianuarie 2018]. Disponibil: <http://consumator.gov.md/lib.php?l=ro&idc=136>

SUMAR

Oleg BALAN

Cuvânt-înainte. Cercetarea științifică constituie un domeniu de bază al activității Academiei de Administrare Publică.....3

ȘEDINȚĂ ÎN PLEN

Aurel SÎMBOTEANU

Reflecții asupra cărții „Academia de Administrare Publică la un sfert de veac”.....5

ATELIERUL NR. 1 MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Constantin SOLOMON

Impactul administrației publice locale asupra proceselor migraționale din Republica Moldova.....12

Andrei GROZA

Cu privire la originea rumânească a cuvintelor/titlurilor *țar, vodă, voievod, boier, voinic* ș. a.....18

Ada ȘTAHOVSCHI

Metode moderne de analiză a managementului public.....23

Victor SACA, Nighina AZIZOV

Evaluarea politicienilor și a funcționarilor publici din perspectiva elaborării și implementării politicilor publice: caracteristici și tendințe.....28

Angela ZUBCO

Rolul medierii comunitare în activitatea administrației publice locale.....33

Наталья ШТЕФЫРЦЭ, Игорь БАЦАЛАЙ

Модернизация государственного управления, страхование кредитных рисков при ипотечном жилищном кредитовании (ипотечное страхование) в контексте европейской интеграции.....37

Natalia SAITARLÎ

Proceduri de răspundere administrativă a alesului local.....41

Ion DULSCHI

Competențele profesionale ale aleșilor locali – premisă a bunei guvernări.....45

Mihail ȘLEAHIȚCHI

Liderul și mulțimea: o abordare din perspectiva teoriei reprezentărilor sociale.....49

Angela ZELENSCHI

Dezvoltarea eficienței personale a funcționarilor publici – premisă a creșterii performanței în administrația publică.....56

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

Abordări metodologice ale procesului de reformare a administrației publice.....61

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Considerații privind responsabilizarea administrației publice.....66

Violeta TINCU

Abordări inovatoare în gestiunea serviciilor publice.....71

Tatiana SAVCA

Consolidarea procesului de planificare a politicilor publice în Republica Moldova prin prisma reformei administrației publice.....76

Elena IURAȘCO

Mecanisme intersectoriale de cooperare a administrației publice cu sectorul asociativ în prevenirea și combaterea fenomenului „copiii străzii” din perspectiva politicilor sociale europene.....82

Dinu MANOLE

Acordul de Asociere: o abordare inovativă și ambițioasă a cooperării moldo-comunitare.....87

Tatiana CASTRAȘAN

Organizarea administrativ-teritorială – element definitoriu pentru implementarea descentralizării administrative în Republica Moldova.....94

Iurie ȚAP

Alocarea adecvată a competențelor și resurselor – condiție a funcționalității administrației publice locale.....99

Ana VARZARI

Experiența țărilor din Parteneriatul Estic privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici.....106

Alexandru TOMA

Aspecte teoretice privind tipurile și sistemele de evaluare a proiectelor și programelor în administrația publică.....110

Ana ANTOCI

Evoluția instituției controlului în sistemul actual al administrației publice locale.....115

Leonid BOAGHI

Evoluția implementării reformei administrației publice centrale în sistemul educațional.....119

Anastasia ȘTEFANIȚA

Autonomia locală – principiu fundamental al procesului de administrare publică la nivel local.....126

Ion POPOVICI

Inițiative de modernizare a serviciilor publice prestate de autoritățile publice locale.....131

Vasile COMENDANT

Efectele descentralizării administrative asupra politicilor de patrimoniu cultural.....135

Andrei BEDROS

Relația descentralizare – interes public în contextul administrării publice.....140

Victor PLETOSU

Importanța voluntariatului în dezvoltarea comunitară.....144

ATELIERUL NR. 2

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

Nicolae ȚĂU

Rolul diplomației economice în promovarea relațiilor economice internaționale.....150

Alexandru ROMAN

Geneza și constituirea structurilor serviciului diplomatic în Țara Moldovei.....157

Alexandru GRIBINCEA, Alexandru A. GRIBINCEA

Impactul problemelor economice globale asupra dezvoltării ecologice.....166

Alexandru GRIBINCEA, Maxim SANDU, Maria POPESCU

Politica securității energetice la scară mondială și europeană.....172

Pantelimon VARZARI

Puterea birocratică în contextul reformării și eficientizării administrației publice.....180

Constantin SOLOMON, Constantin BUSUIOC

Contribuția ONG-urilor la lupta cu corupția în Republica Moldova.....184

Orest TĂRÎȚĂ, Tatiana SOROCAN

Cadrul legal național în domeniul îmbătrânirii și perspectivele de îmbunătățire a acestuia: lecții globale și soluții pentru Republica Moldova.....190

Rodica RUSU

Aspecte teoretice privind implicarea diasporei în țara de origine.....197

Mariana IAȚCO

O analiză asupra varietății de abordare a termenului „diaspora”.....201

Ecaterina DELEURolul instituțiilor politice în procesul de colaborare cu cetățenii
moldoveni și descendenții lor din diasporă.....205**Stela SPÎNU**

Identitate, multiculturalitate și comunicare în Uniunea Europeană.....210

Silvia DULSCHIDimensiunea estică a diplomației Republicii Moldova
în contextul alternativelor integraționiste.....214**Cristina EJOV**

International terrorism: concept and main reasons for escalation.....220

Alexandr EJOV

Abordări teoretice fundamentale ale marketingului țării.....225

Cristina EJOV, Anastasia EȘANUImaginea internațională a Republicii Moldova în contextul
respectării drepturilor omului.....230**Oleg BONTEA**Principiile fundamentale ale dreptului internațional între evoluție
și actualitate, caractere și importanță.....235**Светлана НАУМКИНА, Руслан КАРАГИОЗ**

Консенсус как принцип демократичности современных государств.....240

Oxana SCUTELNIC

Dimensiunea de gen în poliție.....245

Kara BESTENIGARMethodical approaches to analysis of integration processes in the
Customs Union (CU) and the Eurasian Economic Community (EEC).....248**Luminița BOGDAN**Cooperarea Republicii Moldova cu UE: de la includerea în Politica de
Vecinătate la semnarea Acordului de Asociere.....255**Cristina PAUNESCU**

Parcursul european al Republicii Moldova din perspectiva relațiilor moldo-române.....260

ATELIERUL NR. 3

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Gheorghe COSTACHI

Tipologia formelor de răspundere a autorităților administrației publice locale.....264

Nicolae ROMANDAȘ

Unele reglementări privind egalitatea în drepturi a cetățenilor
Republicii Moldova adaptate la specificul raporturilor juridice de muncă.....272

Mihail DIACONU

Oportunitatea – condiție de valabilitate a actelor administrative.....277

Irina IACUB

Auditul performanței – element important al auditului public extern.....280

Ludmila ȚARANU

Reflecții privind actele de stare civilă în materia înregistrării faptelor juridice.....288

Petru RAILEAN

Echilibrul dintre imunitatea judiciară și răspunderea judecătorilor.....292

Valeriu ZUBCO

Cererea prealabilă – condiție obligatorie de exercitare a dreptului la
acțiune în contenciosul administrativ.....300

Larisa BUGA

Rolul expertizării proiectelor actelor normative în edificarea statului de drept.....305

Gheorghe COSTACHI, Sergiu CARP

Dreptul la un proces echitabil.....310

Victor MICU

Mandatul parlamentar ca funcție publică.....314

Sergiu BODLEV

Rolul dreptului vamal sancționar în consolidarea statului de drept.....318

Djulieta VASILOI

Particularități ale identificării elementelor costului infracțiunilor de vătămare.....324

Ilie GÎRNEȚ

Mecanismele și eficiența controlului parlamentar în Republica Moldova.....328

Iurie MAHU

Rolul probațiunii juvenile în edificarea statului de drept.....333

Maria GANCEV

Interzicerea discriminării în sfera muncii.....337

Aliona COZONAC

Impactul deficitului bugetar asupra procesului bugetar din
Republica Moldova: aspecte normativ-doctrinare.....342

Tatiana COLUN

Rolul sistemelor informaționale în modernizarea serviciilor publice.....348

Alexandru PALADI

Importanța și actualitatea procedurii de delimitare a proprietății publice.....352

Veronica ARNAUT

Controlul exercitat asupra legii înainte de promulgare.....357

Daniela COZMA

Eroarea judiciară ca temei de răspundere.....364

Eduard GURIN

Particularitățile răspunderii disciplinare aplicabile persoanelor
încadrate în funcții publice.....370

Andrei CÎRDEI

Noua lege a Curții de Conturi în contextul armonizării legislației
naționale la standardele internaționale.....376

Adriana PAVELCIUC

Reglementări juridice privind egalitatea de șanse între femei și bărbați.....384

ATELIERUL NR. 4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

Tatiana TOFAN

Specificul noului management public în Republica Moldova.....389

Elena VACULOVSKI

Rolul culturii organizaționale în funcționarea eficientă a instituțiilor
publice din Republica Moldova.....393

Oleg FRUNZE

Forțele motrice principale în dezvoltarea capacităților la
nivel regional și evaluarea lor.....398

Veronica BUTNARU

Gestionarea eticii în diferite sisteme de administrație publică.....403

Luminița SUVEICĂ

Managementul supravegherii de stat a sănătății publice prin prisma
promovării modului sănătos de viață în municipiul Chișinău.....408

Dinu MANOLE, Veronica BUTNARU

Planificarea spațială în țările Uniunii Europene – o nouă abordare
pentru Republica Moldova.....413

Ala GRECU, Tatiana TOFAN

Specificul dezvoltării profesionale a personalului în administrația
publică din Republica Moldova.....417

Gabriela JELEZNÎI, Veronica BUTNARU

Importanța regulilor de bună practică în dezvoltarea sistemului
farmaceutic din Republica Moldova.....420

Alexandru GRIBINCEA

Pârghii în managementul dezvoltării sustenabile.....424

Corina GRIBINCEA

Managementul patrimoniului cultural-istoric ca premisă de
promovare turistică și economică.....429

Viorel TUREȚCHI

Piața obiectelor imobiliare rurale a țărilor vecine cu Republica Moldova.....435

Melania DORUC

Rolul calităților profesionale în activitatea managerului.....440

Vladimir TROFIMOV, Veronica BUTNARU

Organizarea procesului de implementare a standardului iso 9001:2015
în cadrul instituțiilor medicale444

Diana VACARCIUC, Oleg FRUNZE

Evaluarea performanțelor în dezvoltarea profesională a resurselor
umane din cadrul Ministerului Apărării al Republicii Moldova.....449

Ludmila RUSU, Tatiana TOFAN

Specificul gestionării resurselor umane în administrația publică
locală din Republica Moldova.....454

Oleg FRUNZE, Mircea LUPAȘCU	
Managementul sectorului european al construcțiilor.....	457
Aurica POPA	
Specificul finanțării instituțiilor de învățământ superior în Republica Moldova.....	460
Aliona VEȘCA	
Rolul culturii corporatiste în managementul organizațional.....	463
Andrei GUȚU	
Kaizen – un pas spre schimbare și progres.....	468
Mihail LUPAȘCU	
Caracteristicile sustenabilității orașului inteligent.....	471

ATELIERUL NR. 5

ROLUL E-GVERNĂRII ÎN DEZVOLTAREA DURABILĂ

Bernard NEUWIRTH, Veronika NOVOTNA, Radek DOSSKOCIL	
The Potential of Using Public Cloud in Public Administration Environment.....	477
Tatiana SAVCA, Denis ȘPAC	
Utilizarea dronelor în scopuri științifice pentru asigurarea dezvoltării durabile.....	483
Eugenia CEBOTARU	
Revoluția dronelor în Republica Moldova.....	490
Oleg CHIRILENCO	
Ingineria socială.....	495
Natalia BUGA	
Guvernarea electronică – serviciile publice mai aproape de cetățeni.....	500
Tatiana NEGRUȚA	
Impactul procesului de e-transformare a Guvernului Republicii Moldova asupra reingineriei și modernizării serviciilor publice în domeniul stării civile.....	504

ATELIERUL NR. 6

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Aurelia ȚEPORDEI	
Specificul auditului intern al sistemului de management al calității furnizorului serviciilor de instruire.....	508

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Particularitățile identificării și cuantificării impactului
activității de dezvoltare profesională a personalului.....514

Veronica BUTNARU

Aspectele fundamentale ale procesului de învățare ce
facilitează formarea competențelor la adulți.....519

Vadim VINTILĂ

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici din Republica Moldova.....522

Natalia LUȚA

Dezvoltarea profesională a personalului angajat în sistemul social.....528

Elena TATAROV

Specificul dezvoltării profesionale a funcționarilor
publici în contextul reformei administrative.....532

Aliona GÎȚU

Actualitatea studierii conceptelor și principiilor
managementului schimbării de către funcționarii publici.....537

Viorica ȚARĂLUNGĂ

Necesitatea studierii fenomenului migrației prin prisma valorificării diasporei.....542

Елена КОВАЛЕВА

Профессиональная психодиагностика и оценка компетенций менеджера,
как фактор успешной административной деятельности.....546

Alexandru DRĂGULEAN

Implementarea conceptului „Advanced Distributed Learning” în procesul de
instruire profesională a funcționarilor publici cu statut special.....550

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN

Dezvoltarea personalului de bibliotecă în cadrul proiectului internațional
„Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci” (LNSS).....554

Vera MACOVEI

Despre necesitatea sporirii răspunderii penale pentru infracțiunea de activitate
a mercenarilor prevăzută la art. 141, alin. (2) Cod Penal al Republicii Moldova.....561

Elena JENUNCHI

Delimitarea infracțiunii de constrângere de a face declarații de
infracțiune de tortură, tratament inuman sau degradant.....568

Virgiliu MOREI, Cristina BOLUN

Eficacitatea realizărilor în domeniul protecției intereselor
economice ale consumatorilor din Republica Moldova.....573

CONTENTS

Oleg BALAN

Scientific research is a basic area of the activity of the Academy of Public Administration.....	3
--	---

PLENARY MEETING

Aurel SÎMBOTEANU

Reflections on the book "The Academy of Public Administration at a Quarter of Century"	5
--	---

WORKSHOP NO.1

MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Constantin SOLOMON

Impact of the local government on the regulation of the migration processes in the Republic of Moldova.....	12
---	----

Andrei GROZA

Regarding the Romanian origin of the words/titles <i>țar, vodă, voievod, boier, voinic</i>	18
--	----

Ada ȘTAHOVSCHI

Modern methods of public management analysis.....	23
---	----

Victor SACA, Nighina AZIZOV

Evaluating politicians and civil servants from the perspective of public policy development and implementation: features and trends.....	28
--	----

Angela ZUBCO

The role of community mediation in the activity of local public administration.....	33
---	----

Natalia ȘTEFĂRȚĂ, Igor BAȚALAI

Modernization of public administration, insurance of credit risks in mortgage lending (mortgage insurance) in the context of European integration.....	37
--	----

Natalia SAITARLÎ

Procedures for administrative accountability of the local elected.....	41
--	----

Ion DULSCHI

The professional competencies of local elected representatives - a prerequisite for good governance.....	45
--	----

Mihail ȘLEAHIȚCHI

Leader and crowd: an approach from the perspective of the
theory of social representations.....49

Angela ZELENSCHI

Developing the personal efficiency of civil servants - a prerequisite
for increasing performance in public administration.....56

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Methodological approaches to the process of reforming the public administration.....61

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Considerations on the responsibility of public administration.....66

Violeta TINCU

Innovative Approaches to Public Service Management.....71

Tatiana SAVCA

Strengthening the public policy planning process in the Republic
of Moldova through the reform of the public administration.....76

Elena IURAȘCO

Inter-sectoral mechanisms of public administration co-operation
with the associative sector in preventing and combating the phenomenon
„street children” from the perspective of European social policies.....82

Dinu MANOLE

Association Agreement: an innovative and ambitious approach
to Moldovan-EU cooperation.....87

Tatiana CASTRAȘAN

Administrative-territorial organization - a defining element for the
implementation of administrative decentralization in the Republic of Moldova.....94

Iurie ȚAP

Appropriate allocation of competences and resources -
a condition for the functionality of the local public administration.....99

Ana VARZARI

The experience of the Eastern Partnership countries in assessing the
professional performance of civil servants.....106

Alexandru TOMA

Theoretical Aspects on the types and evaluation systems of
Projects and Programs in the Public Administration.....110

Ana ANTOCI

Evolution of the institution of control in the current system of local public administration..115

Leonid BOAGHI

Evolution of the implementation of central public administration reform in the education system.....	119
--	-----

Anastasia ȘTEFANIȚA

Local autonomy - a fundamental principle of the local public administration process.....	126
--	-----

Ion POPOVICI

Initiatives to modernize public services provided by local public authorities.....	131
--	-----

Vasile COMENDANT

The Effects of Administrative Decentralization on Cultural Heritage Policies.....	135
---	-----

Andrei BEDROS

Decentralization - public interest relationship in the context of public administration.....	140
--	-----

Victor PLETOSU

Importance of volunteering in community development.....	144
--	-----

WORKSHOP NO. 2

CURRENT ISSUES OF POLITICAL SCIENCE AND THE EUROPEAN COURSE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Nicolae ȚÂU

The role of economic diplomacy in promoting international economic relations.....	150
---	-----

Alexandru ROMAN

Genesis and establishment of the diplomatic service structures in the Country of Moldova.....	157
---	-----

Alexandru GRIBINCEA, Alexandru A. GRIBINCEA

The Impact of Global Economic Issues on the Ecologic Development.....	166
---	-----

Alexandru GRIBINCEA, Maxim SANDU, Maria POPESCU

Energy security policy at global and European level.....	172
--	-----

Pantelimon VARZARI

Bureaucratic power in the context of reforming and streamlining public administration.....	180
--	-----

Constantin SOLOMON, Constantin BUSUIOC

Contribution of NGOs to the fight against corruption in the Republic of Moldova.....	184
--	-----

Orest TĂRIȚĂ, Tatiana SOROCAN

National legal framework in the field of aging and perspectives
for improvement: global lessons and solutions for the Republic of Moldova.....190

Rodica RUSU

Theoretical aspects regarding diaspora involvement in the country of origin.....197

Mariana IAȚCO

An analysis of the variety of approaches to the term „diaspora”.....201

Ecaterina DELEU

The role of political institutions in the process of collaboration with
Moldovan citizens and their descendants from the diaspora.....205

Stela SPÎNU

Identity, multiculturalism and communication in the European Union.....210

Silvia DULSCHI

The eastern dimension of the diplomacy of the Republic of
Moldova in the context of integrative alternatives.....214

Cristina EJOV

International terrorism: concept and main reasons for escalation.....220

Alexandr EJOV

Basic Theoretical Approaches to Country Marketing.....225

Cristina EJOV, Anastasia EȘANU

The international image of the Republic of Moldova in the
context of respect for human rights.....230

Oleg BONTEA

Fundamental Principles of International Law Between Evolution and
Current Stage, Characters and Importance.....235

Svetlana NAUMKINA, Ruslan KARAGIOZ

Consensus as a democracy principle of modern states.....240

Oxana SCUTELNIC

The gender dimension in the police.....245

Kara BESTENIGAR

Methodical approaches to analysis of integration processes in the
Customs Union (CU) and the Eurasian Economic Community (EEC).....248

Luminița BOGDAN

Cooperation between the Republic of Moldova and the EU:
from the inclusion in the Neighbourhood Policy to the
signing of the Association Agreement.....255

Cristina PAUNESCU

European course of the Republic of Moldova from the perspective
of Moldovan-Romanian relations.....260

WORKSHOP NO. 3

THEORETICAL-PRACTICAL ASPECTS REGARDING THE RULE OF LAW AND MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gheorghe COSTACHI

Typology of the forms of liability of the local public administration authorities.....264

Nicolae ROMANDAȘ

Some regulations on the equal rights of citizens of the
Republic of Moldova adapted to the specifics of legal labor relations.....272

Mihail DIACONU

Opportunity - condition for the validity of administrative acts.....277

Irina IACUB

Performance Audit - Important Element of Public External Audit.....280

Ludmila ȚARANU

Reflections on civil status acts in the matter of registration of legal facts.....288

Petru RAILEAN

Balance between Judicial Immunity and Judicial Accountability.....292

Valeriu ZUBCO

Prior request - a mandatory condition for exercising the right
of action in administrative litigation.....300

Larisa BUGA

The Role of Expertise of Legal Acts Drafts in Building the Rule of Law.....305

Gheorghe COSTACHI, Sergiu CARP

The right to a fair trial.....310

Victor MICU

Parliamentary mandate as a public office.....314

Sergiu BODLEV

The Role of Sanctioning Customs Law in Strengthening the Rule of Law.....318

Djulieta VASILOI

Particularities of identifying the elements of crime costs.....324

Ilie GÎRNEȚ

Mechanisms and effectiveness of parliamentary control
in the Republic of Moldova.....328

Iurie MAHU

The role of juvenile probation in building the rule of law.....333

Maria GANCEV

Prohibition of discrimination in the workplace.....337

Aliona COZONAC

Impact of budget deficit on the budgetary process in the Republic
of Moldova : doctrinal-normative aspects.....342

Tatiana COLUN

The role of information systems in the modernization of public services.....348

Alexandru PALADI

Topicality and importance of the procedure for delimiting public property.....352

Veronica ARNAUT

Control exercised over the law before its promulgation.....357

Daniela COZMA

Judicial error as ground for responsibility.....364

Eduard GURIN

Particularities of disciplinary liability applicable to public officials.....370

Andrei CÎRDEI

The new law of the Court of Accounts in the context of national legislation
harmonization with international standards.....376

Adriana PAVELCIUC

Legal regulations on equal opportunities for women and men.....384

WORKSHOP NO. 4

TRENDS OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF CREATING A KNOWLEDGE-BASED ADMINISTRATIVE SYSTEM

Tatiana TOFAN

The specifics of the new public management in the Republic of Moldova.....389

Elena VACULOVSCI

The role of organizational culture in the efficient functioning of public
institutions in the Republic of Moldova.....393

Oleg FRUNZE

Main driving forces in capacity building at regional level and
their assessment.....398

Veronica BUTNARU

Managing ethics in different public administration systems.....403

Luminița SUVEICĂ

Management of State Health Surveillance through the Promotion of
Healthy Living in Chisinau Municipality.....408

Dinu MANOLE, Veronica BUTNARU

Spatial Planning in the European Union countries - a New Approach
for the Republic of Moldova.....413

Ala GRECU, Tatiana TOFAN

The specifics of the professional development of
the personnel in the public administration of the Republic of Moldova.....417

Gabriela JELEZNÎI, Veronica BUTNARU

The importance of good practice rules in the development of
the pharmaceutical system in the Republic of Moldova.....420

Alexandru GRIBINCEA

Levers in Sustainable Development Management.....424

Corina GRIBINCEA

Management of cultural and historical heritage as a prerequisite
for tourism and economic promotion.....429

Viorel TUREȚCHI

The Market of Rural Real Estate of the Neighboring Countries
with the Republic of Moldova.....435

Melania DORUC

The role of professional qualities in the manager's activity.....440

Vladimir TROFIMOV, Veronica BUTNARU

Organizing the process of implementation of ISO 9001:
2015 standard within medical institutions.....444

Diana VACARCIUC, Oleg FRUNZE

Performance Evaluation in the Professional Development of
Human Resources within the Ministry of Defense of the Republic of Moldova.....449

Ludmila RUSU, Tatiana TOFAN

The specifics of human resources management in the local
public administration in the Republic of Moldova.....454

Oleg FRUNZE, Mircea LUPAȘCU

Management of European Construction Sector.....457

Aurica POPA

The specifics of financing the higher education institutions
in the Republic of Moldova.....460

Aliona VEȘCA

The role of corporate culture in organizational management.....463

Andrei GUȚU

Kaizen - a step towards change and progress.....468

Mihail LUPAȘCU

Features of Intelligent City Sustainability.....471

A WORKSHOP NO. 5

THE ROLE OF E-GOVERNANCE IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Bernard NEUWIRTH, Veronika NOVOTNA, Radek DOSSKOCIL

The Potential of Using Public Cloud in Public Administration Environment.....477

Tatiana SAVCA, Denis ȘPAC

Use of drones in scientific purposes for ensuring sustainable development.....483

Eugenia CEBOTARU

The Revolution of Drones in the Republic of Moldova.....490

Oleg CHIRILENCO

Social engineering.....495

Natalia BUGA

E-government - Public Services Closer to Citizens.....500

Tatiana NEGRUȚA

The impact of the e-transformation process of the Government of
the Republic of Moldova on the reengineering and modernization of
public services in the field of civil status.....504

WORKSHOP NO. 6

PERSONELL PROFESSIONAL TRAINING: THEORY AND PRACTICE

Aurelia ȚEPORDEI

The specificity of the internal audit of the quality management
system of the training services provider.....508

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

The peculiarities of identifying and quantifying the impact of the professional development activity of the personnel.....514

Veronica BUTNARU

The fundamental aspects of the learning process that facilitate the formation of skills in adults.....519

Vadim VINTILĂ

Professional Development of the Civil Servants of the Republic of Moldova.....522

Natalia LUȚA

Professional development of staff employed in the social system.....528

Elena TATAROV

The specifics of professional development of civil servants in the context of administrative reforms.....532

Aliona GÎȚU

Topicality of studying concepts and principles of change management by civil servants.....537

Viorica ȚARĂLUNGĂ

The need to study the phenomenon of migration through valorization of diaspora.....542

Elena KOVALEVA

Professional psychodiagnostics and assessment of manager's competencies as a success factor in administrative activities.....546

Alexandru DRĂGULEAN

Implementing the "Advanced Distributed Learning" concept in the professional training of civil servants with special status.....550

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN

Library staff development within LNSS international project.....554

Vera MACOVEI

On the necessity to increase the criminal liability for the mercenaries' activity provided in art. 141, par. (2) of the Criminal Code of the Republic of Moldova.....561

Elena JENUNCHI

Delimitation of coercion to make statements of torture, inhuman or degrading treatment.....568

Virgiliu MOREI, Cristina BOLUN

Efficiency of achievements in the field of protection of economic interests of consumers in the Republic of Moldova.....573

ОГЛАВЛЕНИЕ

Олег БАЛАН

Научные исследования составляют основу деятельности Академии Публичного Управления.....	3
--	---

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Аурел СЫМБОТЯНУ

Размышления над книгой „Академия публичного управления прошла путь равный четверти века”.....	5
--	---

СЕКЦИЯ I

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Константин СОЛОМОН

Влияние местного публичного управления на миграционные процессы в Республике Молдова.....	12
--	----

Андрей ГРОЗА

О румынском происхождении слов/званий „цар”, „водэ”, „воевод”, „боер”, „войник” и др.....	18
--	----

Адда ШТАХОВСКИ

Современные методы анализа публичного менеджмента.....	23
--	----

Виктор САКА, Нигина АЗИЗОВ

Оценка политиков и государственных служащих с точки зрения разработки и внедрения публичных политик: характеристики и тенденции.....	28
--	----

Анжела ЗУБКО

Роль коммунитарного посредничества в деятельности местного публичного управления.....	33
--	----

Наталья ШТЕФЫРЦЭ, Игорь БАЦАЛАЙ

Модернизация государственного управления, страхование кредитных рисков при ипотечном жилищном кредитовании (ипотечное страхование) в контексте европейской интеграции.....	37
--	----

Наталья САЙТАРЛЫ

Процедуры административной ответственности местного избранника.....	41
---	----

Ион ДУЛЬСКИЙ

Профессиональные компетенции местных избранников – предпосылка
успешного управления.....45

Михаил ШЛЯХТИЦКИ

Лидер и толпа: подход с точки зрения теории общественных представлений.....49

Анжела ЗЕЛЕНСКИ

Развитие персональной эффективности государственных служащих –
предпосылка успешного развития публичного управления.....56

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ

Методологические подходы к процессу реформирования
публичного управления.....61

Анжела ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ

Вопросы повышения ответственности публичного управления.....66

Виолетта ТИНКУ

Инновационные подходы к управлению публичными услугами.....71

Татьяна САВКА

Усиление процесса планирования государственной политики в
Республике Молдова посредством реформы государственной
администрации.....76

Елена ЮРАШКО

Межсекториальные механизмы сотрудничества публичного управления
с ассоциативным сектором в предупреждении и борьбе с явлением
„беспризорных детей” в свете европейских социальных политик.....82

Дину МАНОЛЕ

Соглашение об ассоциировании: инновационный и честлюбивый
подход к молдо-коммунитарному сотрудничеству.....87

Татьяна КАСТРАШАН

Административно-территориальное устройство – определяющий элемент
внедрения административной децентрализации в Республике Молдова.....94

Юрие ЦАП

Адекватное распределение компетенций и ресурсов – условие
успешного функционирования местного публичного управления.....99

Анна ВАРЗАРЬ

Опыт стран Восточного партнерства по оценке профессиональных
успехов государственных служащих.....106

Александру ТОМА

Теоретические вопросы относительно типов и систем оценки проектов и программ в публичном управлении.....110

Анна АНТОЧ

Эволюция института контроля в современной системе местного публичного управления.....115

Леонид БОАГИ

Эволюция осуществления реформы центрального публичного управления в образовательной системе.....119

Анастасия ШТЕФАНИЦА

Местная автономия – основополагающий принцип процесса публичного управления на местном уровне.....126

Ион ПОПОВИЧ

Инициативы модернизации оказываемых местными органами власти публичных услуг.....131

Василе КОМЕНДАНТ

Отдача административной децентрализации по отношению к политикам культурного достояния.....135

Андрей БЕДРОС

Отношение децентрализация – публичные интересы в контексте публичного управления.....140

Виктор ПЛЕТОСУ

Значение волонтерства в коммунитарном развитии.....144

СЕКЦИЯ II

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК И ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Николае ЦЫУ

Роль экономической дипломатии в продвижении международных экономических связей.....150

Александру РОМАН

Генезис и образование структур дипломатической службы в Стране Молдавской.....157

Александру ГРИБИНЧА, Александру А. ГРИБИНЧА

Влияние глобальных экономических проблем на экологическое развитие.....166

Александру ГРИБИНЧА, Максим САНДУ, Мария ПОПЕСКУ

Политика энергетической безопасности на мировом и европейском уровнях.....172

Пантелеймон ВАРЗАРЬ

Бюрократическая власть в контексте реформирования и повышения эффективности публичного управления.....180

Константин СОЛОМОН, Константин БУСУЙОК

Вклад неправительственных организаций в борьбу с коррупцией в Республике Молдова.....184

Орест ТЭРЫЦЭ, Татьяна СОРОКАН

Национальные законодательные рамки старения и перспективы его улучшения: глобальные уроки и решения для Республики Молдова.....190

Родика РУСУ

Теоретические аспекты участия диаспоры в решении вопросов страны происхождения.....197

Марианна ЯЦКО

Анализ разнообразных подходов к рассмотрению понятия „диаспора“.....201

Екатерина ДЕЛЕУ

Роль политических институтов в процессе сотрудничества с молдавскими гражданами и их потомками в диаспоре.....205

Стелла СПЫНУ

Идентичность, поликультурность и коммуникации в Европейском союзе.....210

Сильвия ДУЛЬСКИ

Восточный отрезок дипломатии Республики Молдова в контексте миграционистских альтернатив.....214

Кристина ЕЖОВ

International terrorism: concept and main reasons for escalation.....220

Александр ЕЖОВ

Фундаментальные теоретические подходы к маркетингу страны.....225

Кристина ЕЖОВ, Анастасия ЕШАНУ

Международный имидж Республики Молдова в контексте соблюдения прав человека.....230

Олег БОНТЯ

Основополагающие принципы международного права между эволюцией
и актуальностью, характером и значимостью.....235

Светлана НАУМКИНА, Руслан КАРАГИОЗ

Консенсус как принцип демократичности современных государств.....240

Оксана СКУТЕЛЬНИК

Гендерные параметры в полиции.....245

Кара БЕСТЕНИГАР

Methodical approaches to analysis of integration processes in the Customs
Union (CU) and the Eurasian Economic Community (EEC).....248

Луминица БОГДАН

Сотрудничество Республики Молдова с ЕС: от вступления в Политику о
Соседстве до подписания Соглашения об ассоциировании.....255

Кристина ПАУНЕСКУ

Европейский путь Республики Молдова с учетом молдо-румынских отношений.....260

СЕКЦИЯ III

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОСТРОЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Георге КОСТАКИ

Типология форм ответственности органов местного публичного управления.....264

Николае РОМАНДАШ

Некоторые регламентации равноправия граждан Республики Молдова,
приспособленные к специфике юридических трудовых отношений.....272

Михаил ДИАКОНУ

Целесообразность – условие действительности административных актов.....277

Ирина ЯКУБ

Аудит успеха – важный элемент внешнего публичного аудита.....280

Людмила ЦАРАНУ

Суждения относительно актов гражданского состояния в вопросах
регистрации юридических фактов.....288

Петру РАЙЛЯН

Равновесие между судебным иммунитетом и ответственностью судей.....292

Валериу ЗУБКО

Предварительное заявление – обязательное условие исполнения права
на действие в административном суде.....300

Лариса БУГА

Роль экспертизы проектов нормативных актов в построении
правового государства.....305

Георге КОСТАКИ, Серджиу КАРП

Право на справедливый процесс.....310

Виктор МИКУ

Парламентский мандат как публичная должность.....314

Серджиу БОДЛЕВ

Роль правоприменительного таможенного права в укреплении
правового государства.....318

Джулиетта ВАСИЛОЙ

Особенности выявления элементов оценки преступлений с нанесением травм.....324

Илие ГЫРНЕЦ

Механизмы и эффективность парламентского контроля в Республике Молдова.....328

Юрие МАХУ

Роль подростковой пробации в построении правового государства.....333

Мария ГАНЧЕВ

Запрещение дискриминации в области труда.....337

Алена КОЗОНАК

Влияние бюджетного дефицита на бюджетный процесс в Республике Молдова:
нормативно-доктринальные аспекты.....342

Татьяна КОЛУН

Роль информационных систем в модернизации публичных услуг.....348

Александру ПАЛАДИ

Значение и злободневность процедуры разграничения публичной собственности....352

Вероника АРНАУТ

Осуществление контроля над законом перед его промульгацией.....357

Даниела КОЗМА

Судебная ошибка как основание для привлечения к ответственности.....364

Эдуард ГУРИН

Особенности дисциплинарной ответственности, применяемой
к лицам, занимающих публичные должности.....370

Андрей КЫРДЕЙ

Новый закон о Счетной палате в контексте приведения национального
законодательства в соответствие с международными стандартами.....376

Адриана ПАВЕЛЬЧУК

Юридические регламентации относительно равенства возможностей
между женщинами и мужчинами.....384

СЕКЦИЯ IV

ТЕНДЕНЦИИ ПУБЛИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В КОНТЕКСТЕ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ ОСНОВАННОЙ НА ЗНАНИЯХ

Татьяна ТОФАН

Специфика нового публичного менеджмента в Республике Молдова.....389

Елена ВАКУЛОВСКИ

Роль организационной культуры в эффективном функционировании
публичных институтов Республики Молдова.....393

Олег ФРУНЗЕ

Основные движущие силы в развитии мощностей на региональном
уровне и их оценка.....398

Вероника БУТНАРУ

Управление этикой в различных системах публичного управления.....403

Луминица СУВЕЙКЭ

Менеджмент государственного надзора за общественным здоровьем
посредством продвижения здорового образа жизни в муниципии Кишинэу.....408

Дину МАНОЛЕ, Вероника БУТНАРУ

Пространственное планирование в странах Европейского союза –
новый подход для Республики Молдова.....413

Алла ГРЕКУ, Татьяна ТОФАН

Специфика профессионального развития кадров в публичном
управлении Республики Молдова.....417

Габриела ЖЕЛЕЗНЫЙ, Вероника БУТНАРУ

Значение правил передовой практики в развитии фармацевтической системы Республики Молдова.....420

Александру ГРИБИНЧА

Рычаги в менеджменте устойчивого развития.....424

Корина ГРИБИНЧА

Менеджмент культурно-исторического достояния как предпосылка туристического и экономического развития.....429

Виорел ТУРЕЦКИ

Рынок сельских объектов недвижимости соседних стран с Республикой Молдова...435

Меланья ДОРУК

Роль профессиональных качеств в деятельности менеджера.....440

Владимир ТРОФИМОВ, Вероника БУТНАРУ

Организация процесса внедрения стандарта iso 9001;2015 в систему медицинских учреждений444

Диана ВАКАРЧУК, Олег ФРУНЗЕ

Оценка достижений в профессиональном развитии человеческих ресурсов в рамках Министерства обороны Республики Молдова.....449

Людмила РУСУ, Татьяна ТОФАН

Специфика управления человеческими ресурсами в местном публичном управлении Республики Молдова.....454

Олег ФРУНЗЕ, Мирча ЛУПАШКУ

Менеджмент европейского сектора строительства.....457

Аурика ПОПА

Специфика финансирования высших учебных заведений Республики Молдова.....460

Алена ВЕШКА

Роль корпоративной культуры в организационном менеджменте.....463

Андрей ГУЦУ

Kaizen – шаг к преобразованию и прогрессу.....468

Михаил ЛУПАШКУ

Характеристики устойчивости „интеллигентного” города.....471

СЕКЦИЯ V

РОЛЬ Е-УПРАВЛЕНИЯ В УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ

Бернард НЕВИРТ, Вероника НОВОТНА, Радек ДОССКОЧИЛ The Potential of Using Public Cloud in Public Administration Environment.....	477
Татьяна САВКА, Денис ШПАК Использование дрон в научных целях для обеспечения устойчивого развития.....	483
Еуджениа ЧЕБОТАРУ Дроновая революция в Республике Молдова.....	490
Олег КИРИЛЛЕНКО Социальная инженерия.....	495
Наталья БУГА Электронное управление – публичные услуги ближе к гражданам.....	500
Татьяна НЕГРУЦА Влияние процесса e-transformare Правительства Республики Молдова на реинженерию и модернизацию публичных услуг в области гражданского состояния.....	504

СЕКЦИЯ VI

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРСОНАЛА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аурелия ЦЕПОРДЕЙ Специфика внутреннего аудита системы менеджмента качества поставщика образовательных услуг.....	508
Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА Особенности идентификации и обобщения влияния деятельности по профессиональному развитию персонала.....	514
Вероника БУТНАРУ Важнейшие аспекты процесса обучения, способствующие формированию компетенций у взрослых.....	519
Вадим УНТИЛЭ Профессиональное развитие государственных служащих Республики Молдова.....	522

Наталья ЛУЦА

Профессиональное развитие персонала, работающего в системе
социального обеспечения.....528

Елена ТАТАРОВ

Специфика профессионального развития государственных служащих в
контексте административной реформы.....532

Алена ГЫЦУ

Актуальность изучения государственными служащими концепций
и принципов менеджмента преобразования.....537

Виорика ЦАРЭЛУНГЭ

Необходимость изучения явления миграции посредством диаспоры.....542

Елена КОВАЛЕВА

Профессиональная психодиагностика и оценка компетенций менеджера,
как фактор успешной административной деятельности.....546

Александру ДРЭГУЛЯН

Реализация концепции „Advanced Distributed Learning” в процессе
профессиональной подготовки государственных
служащих со специальным статусом.....550

Родика СОБЪЕСКИ-КАМЕРЗАН

Развитие библиотечных кадров в рамках международного проекта
„Услуги в поддержку библиотечной сети (LNSS)”.....554

Вера МАКОВЕЙ

О необходимости повышения уголовной ответственности за преступление,
связанном с деятельностью наемников, предусмотренном ст. 141,
абзац (2) Уголовного кодекса Республики Молдова.....561

Елена ЖЕНУНКЬ

Разграничение правонарушения принуждения делать заявления о
совершении преступления, связанном с пытками, бесчеловечным и
унижающим обращением.....568

Вирджилиу МОРЕЙ, Кристина БОЛУН

Эффективность достижений в области защиты экономических
интересов потребителей в Республике Молдова.....573

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - șef secție

Ion AXENTI - secretar responsabil

Sergiu VLADÎCA - redactor

Tudor PALLADI - redactor

Marina PASTUH - redactor, designer

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău,

str. Ialoveni, nr. 100

Tel.: (022) 28-40-78, **fax:** (022) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Tipar executat la editura

S. C. „ELAN-POLIGRAF” S. R. L.

43,5 coli autor. Tiraj: **200 ex.**

Hârtie offset.

Preț contractual.